

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

LUCIANA PAZINI PAPI

**DESCENTRALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM
MUNICÍPIOS POBRES: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALVORADA - RS**

Porto Alegre 2009

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**DESCENTRALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM
MUNICÍPIOS POBRES: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALVORADA - RS**

LUCIANA PAZINI PAPI

Orientador: Profa. Dra. Maria Izabel Noll

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Luis Marengo dos Santos (PPG em Ciência Política/UFRGS)

Profa. Dra. Mercedes Loguercio Cánepa (PPG em Ciência política/UFRGS)

**Monografia apresentada
ao curso de graduação em
Ciências Sociais na
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como
requisito à obtenção do título
de Bacharel.**

Porto Alegre 2009

LUCIANA PAZINI PAPI

**DESCENTRALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM
MUNICÍPIOS POBRES: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALVORADA - RS**

**Monografia apresentada
ao curso de graduação em
Ciências Sociais na
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como
requisito à obtenção do título
de Bacharel.**

**Orientador: Profa. Dra. Maria Izabel
Noll**

Aprovado em 22 de dezembro de 2009

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luis Marenco dos Santos (PPG em Ciência Política/UFRGS)

Profa. Dra. Mercedes Loguercio Cánepa (PPG em Ciência política/UFRGS)

“Tamanho diferença se encontra entre o modo como se vive e o modo como se deveria viver que aqueles que se ocuparem do que deveria ser feito, em vez do que na realidade se faz, aprendem antes a própria derrota do que sua preservação”.

(Nicolau Maquiavel, 1459- 1527)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender como o processo de descentralização, iniciado com a redemocratização e a liberalização do Estado brasileiro nas décadas de 1980 e 1990, repercute na autonomia municipal, medida através da capacidade de um município formular políticas públicas próprias. Para tanto, parte-se do estudo da trajetória de formulação da Política de Assistência Social do município de Alvorada, localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), Rio Grande do Sul. Através da análise documental na Secretaria de Assistência Social de Alvorada (dos anos 1997 a 2009), exame de dados estatísticos sobre o município e entrevistas semi-estruturadas com representantes e técnicos da Secretaria, foi possível identificar dois períodos na Política de Assistência Social de Alvorada. O primeiro compreende o período de 1997 a 2003, momento em que a Política de Assistência Social é implantada e o município formula grande parte de sua agenda, mesmo que de forma precária. O segundo, a partir de 2004 até os dias atuais, onde se percebe a predominância de programas formulados pela esfera federal e apenas executados em âmbito municipal. Argumenta-se que tal alteração no processo de formulação dos programas que compõem a Política de Assistência Social em Alvorada, decorre da dependência econômica que tal município apresenta diante da instância federal. Desta forma, no contexto político nacional presidido pelo PSDB (governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso) em que vigorou a política restritiva de gastos, evidencia-se a retirada desta esfera na promoção das políticas de assistência social restando ao município a responsabilidade por tais serviços e o exercício de sua “autonomia”. Por outro lado, a partir de 2004, momento presidido pelo PT (governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva), evidencia-se uma alteração no processo de formulação de políticas. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a fase inicial de implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a Política de Assistência Social de Alvorada passa a incorporar programas formulados em nível nacional, cabendo ao município a execução de tais programas. Percebe-se assim, a despeito da redução da “autonomia local”, o aumento de recursos destinado a esta política permitindo ampliar a abrangência dos serviços e programas. Conclui-se, assim, que não há sentido em polarizar a discussão em torno da descentralização versus centralização, nem mesmo abordar a questão da autonomia como um valor, principalmente se tratando de municípios pobres, pois como mostrou o estudo de caso na assistência social de Alvorada, é quando as políticas voltam a ser coordenadas e financiadas pela instância federal que o município se beneficia.

Palavras-Chave: Descentralização; Alvorada; políticas públicas; autonomia local

ABSTRACT

This study has as objective to understand how the decentralization process, initiated by the redemocratization and liberalization of the Brazilian State in the 1980s and 1990s, has impacted in the municipal autonomy, measured through the ability of a county to formulate its own public policies. For that matter it starts with the study of the formulation trajectory of the Social Assistance Policy of the Alvorada County, located in the Metropolitan Region of Porto Alegre (MRPA), Rio Grande do Sul. Through documentary analysis in the Secretariat of Social Assistance of Alvorada County (from years 1997 to 2009), review of statistics about the county and semi-structured interviews with representatives and technicians from the Secretariat, it was possible to identify two periods in the Social Assistance Policy of the Alvorada County. The first one covers the period from 1997 to 2003, when the Social Assistance Policy was implemented and the county formulated much of its agenda, even if in a precariously way. The second, from 2004 until nowadays, where it is notice a predominance of programs formulated by the federal sphere and only implemented at the municipal level. It is argued that such alteration in the process of formulation of the programs that compose the Social Assistance Policy of the Alvorada County accrue from the economic dependence that such county has before the federal instancy. Thus, in the national political context chaired by the PSDB (represented by the figure of President Fernando Henrique Cardoso) that prevailed the restrictive policy of spending, it is evidenced the removal of this sphere in the promotion of the social assistance policies leaving to the county the responsibility for such service and the exercise of its "autonomy". In the other hand, from 2004, currently chaired by the PT (represented by the figure of President Luis Inacio Lula da Silva), it shows an alteration in the process of policy formulation. With the creation of the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger and the consecration of the Unified System of the Social Assistance (USSA), the Social Assistance Policy of Alvorada begins to incorporate formulated programs on a national level, leaving to the county the execution of such programs. Therefore it is notice, despite the reduction of the local autonomy, the increase of resources allocated to this policy allowing the expansion of the scope of services and programs. It is possible to conclude that there is no sence in polarize the debate over the decentralization versus centralization, even address the issue of the autonomy as a value, especially when it comes to poor counties, since it was shown by the case study on the social assistance of Alvorada, it is when the policies return to be coordinated and funded by the federal instancy that the county benefits itself and covers its policy at the municipal level.

Keywords: Decentralization; Alvorada; public policies; local autonomy

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 RAZÕES PARA DESCENTRALIZAR: O CONTEXTO HISTÓRICO | 13 |
| 2.1O Sentido da Descentralização no Estado Federativo Brasileiro | 18 |
| 2.2 Políticas Públicas na Descentralização Brasileira | 23 |
| 3 O DILEMA DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS POBRES: O CASO DE ALVORADA | 29 |
| 3.1 A Política de Assistência Social no Município de Alvorada: de 1997 A 2004, a Autonomia Precária | 38 |
| 3.2 A Política de Assistência Social no Município de Alvorada: de 2004 a 2009, Autonomia Para Quê? | 44 |
| 4 Considerações Finais | 49 |
| 5 Bibliografia Consultada | 52 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| AIDS/HIV | Síndrome da Imuno-Deficiência Adquirida |
| ASEMA | Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento |
| CMAS | Conselho Municipal de Assistência Social |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CRAS | Centro de Referência de Assistência Social |
| CREAS | Centro de Referência Especializado da Assistência Social |
| CSU | Centro Social Urbano |
| DAS | Departamento de Assistência Social |
| FEAS | Fundo Estadual de Assistência Social |
| FMAS | Fundo Municipal de Assistência Social |
| FNAS | Fundo Nacional de Assistência Social |
| FPE | Fundo de Participação Estadual |
| FPM | Fundo de Participação Municipal |
| GRANPAL | Associação dos Municípios da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre |
| IPTU | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| ISS | Imposto Sobre Serviços |
| ITBI | Imposto sobre Transmissão-Intervivos |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| NAC | Núcleo de Ação Comunitário |
| NOB | Normas de Operação Básica |
| OASF | Orientação e Apoio Sócio-Familiar |
| ONG'S | Organizações Não Governamentais |
| PAIF | Programa de Atenção Integral à Família |
| PETI | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PMAS | Política Municipal de Assistência Social |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| RMPA | Região Metropolitana de Porto Alegre |
| SAAC | Serviço de Atendimento e Acompanhamento Comunitário |
| SMS | Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social |
| STASC | Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Cidadania |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| VAB | Valor Adicionado Bruto |

1 INTRODUÇÃO

Passados vinte anos da constituição de 1988, o conhecimento sobre como o processo de descentralização afetou e afeta os municípios e certas regiões ainda é modesto, principalmente no que se refere a estudos empíricos, Souza (2003). Apesar da significativa ampliação das pesquisas sobre o tema políticas públicas nas últimas duas décadas (Arreche, 1999, Melo 1996, Lubambo, 2002) também são escassos os estudos que relacionem o desenho federativo e sua forma mais centralizada ou descentralizada com a produção e os resultados de políticas públicas nas diferentes esferas subnacionais da federação.

Sabe-se que com o processo de descentralização do Estado federativo brasileiro ocorrido no bojo da redemocratização e da liberalização, as regras que regem a formulação e implementação de políticas públicas foram alteradas. Os recursos de autoridade, orçamentários e de estruturas burocráticas, historicamente concentrados no nível central do governo que permitiram durante cinco décadas ao Estado desenvolvimentista promover políticas de desenvolvimento econômico, passam a ser divididos entre os demais entes da federação.

Com efeito, do ponto de vista jurídico, a promulgação da constituição de 1988 cristalizou o princípio federativo de compartilhamento da soberania entre o governo central e os governos subnacionais através de mecanismos de repasse de poder político, administrativo e fiscal aos governos locais. Assim, estes governos passaram a contar com autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) Para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. Abrúcio (2006, p.78).

Conforme Tomio (2005), por este processo os municípios no Brasil serão elevados ao estatuto de entes federativos, com plena autonomia política, administrativa e financeira para legislarem sobre sua jurisdição.

Esta situação peculiar não é identificável em outros países organizados numa federação. Na maioria das federações, os municípios, ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas que delegam, ou não, diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais. No caso brasileiro, o último arranjo institucional gerou uma federação com três níveis constitucionalmente autônomos compartilhando a soberania (TOMIO, 2005, p.104).

Sabe-se igualmente, que concomitante ao repasse de autonomia, houve um importante incremento no aporte de recursos para estas localidades através de repasses oriundos do Fundo de Participação Municipal (FPM) e do Fundo de Participação Estadual (FPE).

Entretanto no Brasil, o movimento descentralizador, como já apontado, inicia no contexto de redemocratização, onde a elite subnacional pressionava por maiores fatias de poder desde as eleições de 1982, paralelamente à abertura liberal, onde se promovia paulatinamente a retirada do Estado na promoção das principais políticas de desenvolvimento econômico e social. Desta forma, o sentido inicial da descentralização no Brasil se dá em direção à concessão de autonomia constitucional para os municípios, ao mesmo tempo em que os coloca como os principais destinatários de competências e atribuições.

Apesar da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 23, ter detalhado as atribuições comuns das três esferas da federação, sabe-se que foram os municípios que assumiram a maioria das responsabilidades por políticas antes a cargo da União ou dos estados nos setores de bem estar social, na promoção do desenvolvimento econômico local e na prestação de serviços. Segundo Almeida & Carneiro:

Com efeito, além de ter-se transformado em ente federativo, o município recebeu a parcela maior do aumento das transferências constitucionais e foi o destinatário principal da descentralização de competências e atribuições nas políticas públicas da área social. (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p.129)

Para enfrentar estes desafios os municípios tiveram de modificar sua estrutura administrativa, alterando suas áreas de atuação prioritárias e incorporando estruturas de serviços antes pertencentes aos níveis superiores de governo, como por exemplo, a educação, a saúde e a assistência social.

Contudo, sabe-se que muitos municípios não tiveram condições de exercer a autonomia delegada pela Constituição, nem mesmo de dar conta das inúmeras tarefas transferidas para este nível de governo. Em trabalhos como os de Souza, 1996, Tinoco, 1998 e Clementino 1996, fica evidente os diferentes resultados da descentralização na federação brasileira. Através do estudo de caso dos municípios do Nordeste, estes autores evidenciam que estas realidades apesar de terem sido dotadas de maior aporte de recursos por meio das transferências constitucionais, em muitos casos, estes repasses foram insuficientes.

Os municípios de baixo desenvolvimento sócio -econômico por não disporem de atividade industrial significativa e contarem com grande contingente de população pobre, muitas vezes não apresentam a base para a arrecadação dos dois principais impostos dos municípios: ISS (Imposto Sobre Serviços) e IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) permanecendo numa situação de dependência das transferências e quando não das políticas federais. Desta forma, é possível afirmar que existem constrangimentos aos municípios de baixo desenvolvimento sócio -econômico no que diz respeito ao exercício de seu próprio governo que se não os impedem completamente, os restringem de lançar mão da autonomia delegada pela constituição federal.

Partindo do pressuposto de que a formulação de políticas públicas é um importante indicador de autonomia política local, como sugere Souza e Blumm (1999), torna-se imperativo pesquisar como as diferentes localidades reagiram a o processo de descentralização do ponto de vista da autonomia para formulação de sua agenda de políticas, e quais os resultados concretos da descentralização na federação brasileira.

[...] Alguns fatores podem ser observados nos governos locais que indicam ou não sua autonomia. Esses fatores seriam, por exemplo, a liberdade para alocação e para administração de recursos próprios. Sob o ponto de vista político-jurídico, a autonomia pode ser entendida como a capacidade que têm ou não os governos locais para legislar sobre assunto de sua jurisdição. No entanto, a autonomia política propriamente dita inclui também a capacidade dos governos municipais definirem e implementarem uma agenda política e de políticas públicas própria, mesmo que minimamente. (SOUZA e BLUMM 1999: p. 2 e 3)

Tendo em vista a carência de estudos que trate desta problemática empiricamente por boa parte da literatura, principalmente na região Metropolitana de Porto Alegre, este trabalho atento a tal lacuna, tem como escopo principal discutir este problema diante de uma realidade específica: Um município pobre da Região Metropolitana de Porto Alegre, chamado Alvorada.

Partindo da análise da trajetória de formulação da Política Pública de Assistência Social neste município entre os anos de 1997 a 2003, quando vigorou no âmbito municipal o governo do PT e no nacional do PSDB, e de 2004 a 2009 quando vigorou no município o governo PTB e na União, o governo do PT, busca-se responder *como o processo de descentralização repercute na autonomia municipal (medida através da capacidade de formulação das políticas públicas na Assistência*

Social em Alvorada) e qual a influência do aspecto desenvolvimento sócio-econômico nesta relação.

Toma-se como suposição central que, apesar da importância da variável desenvolvimento sócio-econômico na definição da autonomia municipal para determinar sua agenda de políticas públicas, o que mais incide sobre este aspecto é o contexto político nacional. Desta forma, se tem a seguinte hipótese: quanto menor a incidência do controle e financiamento nacional sobre as políticas de assistência social, maior formulação de políticas municipais (maior autonomia). E o seu contrário correspondente, quanto maior a incidência nacional no controle e financiamento sobre as políticas de assistência social, menor a formulação de políticas municipais, logo menor autonomia.

Para alcançar seus objetivos, este trabalho lançou mão do método de análise documental, revisão bibliográfica, entrevistas com técnicos e gestores do município, além de dados estatísticos que situam o município com características de baixo desenvolvimento sócio-econômico. Examinou-se documentos na Secretaria de Assistência Social do município de Alvorada onde foi possível identificar a trajetória de formulação da política de assistência social entre 1997 a 2009. Paralelamente pesquisou-se a trajetória da política de Assistência social em âmbito nacional além dos contextos políticos nacionais e municipais. A análise se baseia em comparações entre estes dois períodos supracitados.

Longe de pretender resolver as questões envolvidas nesta problemática ainda não trabalhada por boa parte da literatura nas ciências sociais, este trabalho pretende antes problematizar até que ponto a descentralização e a autonomia deve ser tratada como um valor e as respostas de determinadas localidades ao processo que as tornou autônoma.

De acordo com Lubambo (2002):

A questão central da discussão não é refutar a conclusão que a descentralização pode trazer benefícios, mas identificar situações nas quais essa política pode não trazer os resultados esperados a menos que mudanças importantes sejam promovidas nas condições existentes (Apud MELO, 1996:14)

Assim no segundo capítulo, será abordado o contexto histórico do fenômeno da descentralização, assim como os sentidos que tal conceito pode tomar, como forma de situar a discussão de maneira ampla. Logo a análise recai sobre como este

processo se desenha no Brasil e qual seu impacto nas políticas públicas. Trata-se de equacionar a discussão sobre o sentido que a descentralização terá no Brasil e quais as contradições enfrentadas em meio à grande expectativa que se gerou em torno deste processo.

No terceiro capítulo, por sua vez, será abordada a realidade do município de Alvorada diante da descentralização. Como se comportou um município pobre do ponto de vista da formulação de sua Política de Assistência Social em dois contextos políticos municipais e nacionais: de 1997 a 2003 (período de governo municipal - PT; e nacional PSDB) e de 2004 a 2009 (período de governo municipal - PTB e nacional PT).

2 RAZÕES PARA DESCENTRALIZAR: O CONTEXTO HISTÓRICO

Na década de 1980 um número expressivo de países¹ aderiu a reformas do tipo descentralizadora, Arretche (1996). Com efeito, este tipo de reforma se insere num momento histórico onde o antigo formato de Estado estruturado do ponto de vista econômico no keynesianismo, do ponto de vista dos direitos sociais no Welfare State e do ponto de vista administrativo na centralização burocrática passa a ser questionado. Este capítulo inicial, em seu conjunto, tem por objetivo situar conceitual e historicamente o fenômeno de descentralização como uma tendência mundial ocorrida nas últimas décadas do século XX e que tinha como um dos principais eixos a reforma deste tipo de Estado erigido após a II Guerra Mundial. Posteriormente, a abordagem recai sobre a ocorrência do processo na realidade brasileira, onde passávamos concomitantemente pela redemocratização e por reformas do tipo liberalizante.

O arranjo estatal edificado após a segunda Guerra mundial cuja característica principal foi a grande centralização decisória e de recursos culminada na intervenção governamental em praticamente todas as áreas da vida pública, tem sido consensualmente reconhecido pela literatura das ciências sociais como responsável pelo grande crescimento econômico experimentado pelas economias capitalistas do pós guerra.

Com efeito, a estrutura institucional alçada sobre os pilares do keynesianismo, do modelo burocrático Weberiano, e no bem estar social, proporcionou ao capitalismo um período de grande prosperidade (conhecida como “anos dourados”) que perdurou dos anos 1950 aos 1980. Neste caso, o Estado nacional foi grande motor de desenvolvimento e o responsável por uma multiplicidade de obrigações que variaram desde a manutenção da estabilidade econômica até o investimento em infra-estruturas.

No caso brasileiro, apesar de apresentar especificidades resultantes da adoção de um modelo de modernização por substituição de importações, o Estado nacional desenvolvimentista também foi hegemônico. Pode-se afirmar que durante cinquenta

¹ De acordo com estudo citado por Arretche (1996:63), de 75 países em desenvolvimento, 63 implementaram reformas nas quais teria ocorrido um processo de transferência de poder político aos governos locais. Estudo citado por Abrúcio (2006:84) aponta que a América Latina destaca-se neste contexto. Nela atualmente, há 13 mil governos locais eleitos, contra menos de 3 mil na década de 1970. Federações como o México e Argentina reforçaram o poder das províncias e estados.

anos, desde o primeiro governo Vargas (1930-1945) até o fim do Regime Militar na década de 1980, tivemos um Estado que assumiu o papel de protagonista do desenvolvimento econômico e social, que originou a formação dos grandes monopólios estatais, de burocracias públicas e impulsionou a industrialização - urbanização brasileira elevando a economia brasileira em fins da década de 70 à oitava posição no mundo (Fleury, 2006).

Diante deste contexto de crescimento impulsionado pelo Estado, criou -se uma idéia força sobre o setor público que se apoiou, sobretudo, no suposto de que os mercados falham e as organizações públicas devem atuar com o propósito de corrigir as distorções provocadas pelo mau funcionamento dos mesmos. De acordo com Souza, T. (1997):

Na esfera da administração pública, erigiu -se com força o pensamento *weberiano*, admitindo ser a burocracia a forma organizativa mais racional e eficiente dentre as demais. Adicionalmente, a intervenção governamental se justificaria a partir de um *interesse público*, o qual deveria ser alcançado na presença de uma racionalidade técnico-econômico-administrativa na gestão das políticas públicas. A idéia-força, na *era do governo/Estado*, esteve centrada essencialmente no argumento de que a intervenção governamental representava a solução alocativa mais eficiente para superar as ineficiências geradas pelas falhas de mercado (*market failures*).

Entretanto, com a crise internacional emergida na década de 1970 (vinculada à crise fiscal dos governos centrais e a perda de dinamismo econômico que marcara os anos dourados) e a posterior queda do bloco soviético, criou -se o consenso (impulsionado pelos países centrais) segundo o qual, o principal responsável pelos infortúnios da crise internacional vivenciado na época, foi este modelo de Estado providência. Logo este deveria ser exposto a reformas de todo o tipo.

Desta forma, nas décadas de 80 e 90, sobretudo sob o comando de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan nos Estados Unidos, são readequados os pressupostos neoliberais, cujo epicentro reside na crítica à idéia de Estado atuante e planejador. Em conseqüência, retoma-se a defesa de reformas embasadas numa concepção minimalista do Estado cujos pressupostos levaram à busca pelo enxugamento das máquinas burocráticas centrais, o fortalecimento de organizações transnacionais, ONG'S, instituições multilaterais, e a maior demanda por participação da sociedade

civil² no nível local. Com efeito, estas décadas apresentam -se como um período de reestruturação econômica, política e social, pautado no funcionamento do livre mercado, no enxugamento da máquina estatal, através, sobretudo, do mecanismo de privatizações e na reforma administrativa, assim como através do apelo à participação social com a emergência das Organizações Não Governamentais (ONG's).

Como bem assinala Chang, referenciando o argumento de Margaret Thatcher acerca da inevitabilidade da globalização, conhecido como TINA (“There Is No Alternative”)

[...] Os maus Samaritanos [...] Argumentam que ir contra esta tendência histórica, produz apenas desastres, como evidenciado pelo colapso da economia mundial durante o período entre guerras e pelas falhas da industrialização conduzida pelo Estado nos países em desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970. (CHANG 2008, p. 36)

É diante deste contexto no qual ocorre o movimento internacional iniciado com o questionamento do modelo de Estado centralizador e promotor do desenvolvimento, que o discurso e as práticas descentralizadoras serão propostas em larga escala, principalmente pelas instituições multilaterais, como o Banco Mundial, que defende estas reformas como uma das melhores soluções para os países menos desenvolvidos. Segundo Chang (2008, p.31)

As instituições de Bretton Woods estavam muito envolvidas em quase todas as áreas da política econômica do mundo em desenvolvimento . Elas passaram a controlar áreas como orçamento de governo, regulação industrial, definição do preço dos produtos agrícolas, regulamentação do mercado de trabalho, privatizações e assim por diante. Na década de 1990, houve grande passo nesta missão à medida que atrelavam esses condicionantes de governança à concessão de seus empréstimos. Isso implicou intervenções em áreas que não eram imaginadas até então como democracia, descentralização de governo [...]

Entretanto, este movimento não ficou restrito aos países em desenvolvimento . De acordo com Abrúcio (2006), em muitos países de tradição centralizadora como a Grã-Bretanha e França, adotaram-se reformas que repassaram poder ao plano local.

² Sobre este assunto ver Dagnino (2004) que trata da “Confluência perversa” chamando a atenção para a existência de dois projetos políticos com conteúdos políticos distintos nos países da América Latina, que no entanto, lançam mão de mesmos conceitos e discursos na defesa da prática participativa e na revalorização da sociedade civil. Trata -se do projeto neoliberal versus o projeto democratizante que se constituiu no período de resistência contra os regimes autoritários.

Igualmente na Bélgica, Espanha e Itália, os governos subnacionais conquistaram forte autonomia. Nos Estados Unidos, país de histórica tradição federalista, houve também uma significativa renovação no discurso em prol da descentralização (Abrúcio 2006). Fazendo uso das palavras de Arretche (1996, p-1) *"este é um movimento tão expressivo que dá a impressão que a roda da história pende para a descentralização"*.

Diante da expressividade de tal processo, que recolocou o governo local como promotor da nova agenda de governabilidade mundial, passou-se a supor por definição que formas descentralizadas na prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e elevariam os níveis de bem estar da população pela maior proximidade do gestor com a demanda³. Ainda segundo Arretche (1996), gerou-se um consenso entre correntes da direita e da esquerda⁴, em torno das capacidades de reformas do tipo descentralizadoras que por si só seriam capazes de democratizar as relações políticas, tornar a gestão pública e as políticas públicas mais eficientes e eficazes.

Simetricamente as formas centralizadas foram associadas às práticas não democráticas, clientelísticas e não transparentes de gestão pública, tornando a discussão acerca da descentralização e centralização fortemente polarizada e amparada por viés valorativo.

Como refere Arretche (1996, p.1), em estudo acerca dos mitos da descentralização:

A partir de perspectivas políticas distintas, se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas na prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que portanto, elevariam os níveis de bem estar social da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como a equidade, justiça social, redução do clientelismo e o aumento do controle social sobre o estado.

³ Um grande entusiasta acerca das potencialidades do governo local como promotor da cidadania é Jordi Borja. Em estudo feito sobre a área metropolitana de Barcelona em 1989 destaca que a democracia territorial, só pode ser construída sobre bases locais. Assim explicita seu pensamento: A democracia se expandirá somente se forem desenvolvidas as instituições políticas locais (1989, p:)

⁴ Por parte da direita, representativa dos velhos preceitos do liberalismo político, reclama-se a descentralização como proteção das liberdades individuais contra a ameaça de um Estado invasivo. E por parte da esquerda com base em ideais libertários se reclama a descentralização como o aprofundamento dos ideais democráticos pela superação dos limites da democracia representativa. Arretche (1996)

No entanto, conforme afirma Abrúcio (2006), a descentralização por ser um processo em curso, pode apresentar uma variedade de aplicações de acordo com as realidades e contextos em que se implementam tais reformas. Identificar estas diferenças torna-se fundamental para não se recair em análises valorativas.

Na Inglaterra de Thatcher, por exemplo, no contexto da década de 1980 onde predominou a idéia de reformas em torno da minimização do Estado, a descentralização foi uma medida que repassou funções aos governos locais sem garantia de autonomia e financiamento, desconcentrou atribuições da administração central para agências e privatizou empresas públicas. Tais reformas, menos do que democratizar o Estado, conforme se propalava amplamente no discurso aos países em desenvolvimento, se preocupou antes em delegar funções sem qualquer subsídio.

Contudo, apesar de tal experiência, a descentralização pode referir-se recorrentemente a outros fenômenos. De acordo com Guimarães (2002) é possível identificar a discussão sobre descentralização em dois planos. No plano jurídico, onde a descentralização é concebida como um processo de transferência de competências e poderes entre órgãos, configurando um procedimento de desconcentração ou delegação de funções. No plano político-institucional, a descentralização é tomada como desagregação do poder público que abarca desde a desconcentração de atividades, até a descentralização de poder decisório, configurando assim a transferência de competências e poderes do centro para a periferia. Neste sentido, para além das dimensões que a descentralização pode obter, define-se para efeitos do presente trabalho, conforme Abrúcio (2006, p.78):

[...] processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência, (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que: a) Adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) Para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Certamente há graus diferenciados entre as diversas nacionalidades no que diz respeito à questão da autonomia. Entretanto, esta definição é relevante na medida em que possibilita compreender como tal processo se define especificamente no Brasil, onde se nota desde sua origem grandes dificuldades para concretizar alguns destes pressupostos em função de nosso desenho federativo.

Partindo da premissa que as formas de organização territorial do poder têm efeitos sobre a descentralização (Abrúcio 2006), neste subcapítulo será abordado como se configurou a descentralização no Estado federativo brasileiro.

2.1 O Sentido da Descentralização no Estado Federativo Brasileiro

São duas as formas de organização territorial de poder a qual o Estado pode recorrer para acomodar suas forças políticas internas. O Estado unitário e o Estado federado. No primeiro, a soberania é concentrada no nível central de governo e as esferas subnacionais têm graus de autoridade conforme a concessão de este governo, configurando uma hierarquia e assimetria entre governo central e governos locais. Já o segundo consiste no compartilhamento de soberania. Se no primeiro formato, o pacto dá-se entre todos os indivíduos da nação, no segundo ele forja -se a partir dos entes da federação.

A conformação de um Estado federalista, segundo Abrúcio (2006), tem na sua origem a necessidade de acomodar heterogeneidades (étnica, linguísticas, sócio - econômico, culturais) que dividem uma certa nação. Portanto se configura com o:

[...] um pacto entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no estado unitário, ou em cada uma das partes, como na associação entre estados ou mesmo nas confederações. A especificidade do estado federal, em termos de distribuição territorial do poder, é o compartilhamento de soberania entre o governo central - chamado de União ou governo federal - e os governos subnacionais (ABRÚCIO, 2006, p.92).

Tal soberania garantida aos entes federados diz respeito aos direitos originários assegurados constitucionalmente e que não podem ser retirados pela esfera federal arbitrariamente. Ou seja, ao contrário do que ocorre em países unitários, no qual os entes subnacionais não são reconhecidos como portadores de direitos originários (por meio da constituição), nos países federados eles têm reconhecimento constitucional.

O Brasil, do ponto de vista da organização do poder político -territorial, é uma federação republicana desde a constituição de 1891. Isto significa dizer que existe o compartilhamento de soberania e autoridade entre seus entes constitutivos garantidos pela constituição desde a Primeira República. Este modelo de

organização política, como apontado anteriormente, é adotado por países marcados por heterogeneidades e que pretendem manter a unidade e a integridade territorial diante destas diferenças. No caso brasileiro, diante da ausência do risco de separatismos, a forma federal foi adotada para acomodar principalmente as desigualdades regionais e as elites regionais que historicamente pressionaram por maiores fatias de poder. Segundo Abrúcio (2006, p. 93):

O fato é que a soberania compartilhada só se mantém ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. O objetivo de tais mecanismos é a fiscalização recíproca entre os entes federativos para que nenhum deles concentre indevidamente poder e desse modo acabe com a autonomia dos demais.

Entretanto, apesar da garantia constitucional de simetria de poder entre os entes constitutivos da nação, a história federativa brasileira foi marcada por fortes desequilíbrios entre os níveis de governo, alternaram-se momentos de concentração e desconcentração de poder que modificaram de forma significativa este formato institucional e a relação entre os entes federativos em decorrência das mudanças nos pactos de poder e correlação de forças existentes em nossa história.

Conforme Abrúcio (2006), na República Velha, por exemplo, o Governo Federal era bastante fraco se comparado aos estados que tinham grande autonomia. Na era Vargas, o Governo Federal se fortaleceu e os Estados perderam autonomia, principalmente no Estado Novo. No período de redemocratização de 1946 até o golpe de 1964 houve uma certa estabilidade entre os entes federativos. Entretanto, este período foi logo suplantado pelo novo pacto de poder estabelecido com o golpe militar que constituiu uma grande centralização política, administrativa e financeira.

A década de 1980 marca para o país um novo momento no federalismo brasileiro. O fim do pacto desenvolvimentista que vigorou por cinquenta anos e foi responsável pelas décadas de grande crescimento econômico, cuja característica principal foi a grande centralização decisória e de recursos, passa a ser apontado como o grande responsável pela crise econômica. Neste momento histórico em que passávamos concomitantemente pela redemocratização, algumas elites regionais alijadas durante estas décadas do centro decisório pressionam por maior espaço e a conjuntura favorável ao discurso oposicionista ao centralismo, dá força ao reclame

descentralizador que utilizou como maior bandeira, a democracia . De acordo com Affonso (1996, p.5):

O fato decisivo, e que torna singular a experiência brasileira, é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com eleição para governadores e prefeitos no início dos anos oitenta, e somente em 1988 chegou ao nível central do Estado, com a Assembleia Nacional Constituinte e, em 1989, com a eleição direta para presidente da República. Dessa forma, ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização. A União ficou sem defensores durante a elaboração da constituição de 1988 e a descentralização processou-se de forma descoordenada, sem um projeto articulador.

Neste sentido, pode-se afirmar que o sentido da descentralização no Brasil não foi comandado pelo governo central como ocorrido em outros países (Colômbia é um exemplo), mas foi antes, obra dos interesses regionais (estados e municípios) que recuperaram seu espaço e saíram fortalecidos pela Constituição de 1988. Este movimento que partiu, de certa maneira, de baixo para cima, devido à falta de planejamento de uma instância superior, trouxe o problema de coordenação do movimento descentralizador tornando-o um potencial gerador de conflitos como veremos posteriormente.

Com efeito, a partir da promulgação da Constituição de 1988 (formulada em grande parte por forte lideranças regionais), foi cristalizado e reforçado o princípio republicano de divisão paritária de poder entre os entes constitutivos da nação que passaram a ter poderes e competências equivalentes. Assim é que o município vai ser alçado pela Constituição Federal ao status de ente federativo com plena autonomia política, administrativa e financeira para legislar sobre sua jurisdição. De acordo com Tomio (2005, p.104):

Esta situação peculiar não é identificável em outros países organizados numa federação. Na maioria das federações, os municípios, ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas que delegam, ou não, diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais. No caso brasileiro, o último arranjo institucional gerou uma federação com três níveis constitucionalmente autônomos compartilhando a soberania.

Isto inaugura um fato histórico novo no Brasil, na medida em que coloca o município, antes responsabilizado pelas mais diversas práticas oligárquicas, no centro da nova reforma estatal e em condição de igualdade com os demais entes federativos. Disto resultará uma grande expectativa em torno das potencialidades do

governo local que passa a ser concebido como berço de democracia, de práticas inovadoras e da eficiência em políticas públicas, verdadeiros laboratórios de boas práticas.

A euforia em relação ao novo papel protagonista dos municípios na condução de políticas para o desenvolvimento econômico e social pode ser encontrada na obra de Figueiredo & Lamounier (1996), onde afirmam que:

[...] O regime democrático, e com ele a crescente confiança na descentralização, e o estímulo à participação são ingredientes fundamentais na revolução municipal que hoje começa a configurar-se no Brasil [...] Ultrapassada a fase de “construção do Estado” (dos anos vinte e trinta) e a da obsessão industrializante (dos quarenta aos setenta), parece que chegamos a uma nova fase, cujo *leitmotiv* é a democracia, que por sua vez traz a tona e fortalece uma concepção distinta a respeito do município e do governo municipal [...] (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996, p.209-210)

Conforme observa Abrúcio (2006) a associação entre democratização do Estado, descentralização e governo local como berço de virtudes não é nova. Já em clássicos como Tocqueville, *A democracia na América*, encontra-se este tipo de associação. Ocorre que, este discurso é retomado pela elite regional e atinge o Brasil, num contexto onde se constrói uma nova agenda de governabilidade pa utada na minimização do Estado e sua retirada no provimento e coordenação das principais políticas públicas sociais e de desenvolvimento. Ou seja, como demonstra os trabalhos de (Arretche 1996, Abrúcio 2006, Guimarães 2002), os discursos que permearam o fenômeno da descentralização são geralmente carregados de carga valorativa, pois os resultados deste processo tinham potenciais ganhos para diferentes setores da sociedade.

Para dar sustentação a este processo, que repassou autonomia política/administrativa aos entes subnacionais, houve o aumento no aporte de recursos a favor de estados e municípios por via dos repasses federais através dos Fundos de Participação Municipal e Estadual (FPM e FPE). Como nos mostra trabalho de Affonso (1996) os municípios ampliaram sua participação na receita disponível (receita total, computando as transferências intergovernamentais), de 9% em 1980 para 15% em 1994. E os estados aumentaram de 22% em 1980 para 27% até 1988 sua participação na receita disponível. Também, quando comparada a descentralização fiscal brasileira com a observada nos demais países em desenvolvimento também se nota vantagens comparativas no Brasil. De acordo com Souza (1998)

Os municípios brasileiros são também capitalizados quando comparados com outros, principalmente se comparados com países em desenvolvimento. Em 1992, a estimativa era a de que nenhum município brasileiro teria recebido menos de US\$ 400.000 por ano apenas por conta do FPM... No Brasil, somente a transferência de recursos federais representou, em 1993, a quantia de US\$ 5.5 bilhões, um número significativo se comparado com o valor total de 2.2 milhões transferidos para a esfera local em Uganda, um dos países africanos conhecidos pelos esforços de descentralização financeira.

Em meio ao processo de descentralização de recursos fiscais e autonomia a favor dos estados e municípios, sabe-se que houve um significativo aumento do número de pequenos municípios⁵. Paralelamente, houve também uma maior absorção de encargos por parte destes níveis de governo, que muitas vezes descapitalizados e sem condições de gerar recursos próprios, sobreviveram às custas de transferências e políticas nacionais despertando preocupações sobre as conseqüências deste processo no que diz respeito à gestão de políticas públicas.

De acordo com Almeida & Carneiro (2003), pode-se afirmar que, no Brasil, o sentido da descentralização colocou o município como o principal destinatário de competências e atribuições na prestação de serviços, principalmente na área social.

Com efeito, além de ter-se transformado em ente federativo, o município recebeu a parcela maior do aumento das transferências constitucionais e foi o destinatário principal da descentralização de competências e atribuições nas políticas públicas da área social. (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p.129)

Entretanto, sabe-se que, a despeito da euforia gerada em torno das potencialidades do governo local de ser o “laboratório de boas práticas”, do ponto de vista concreto, a capacidade do governo local (principalmente de países subdesenvolvidos) exercer autonomia e promover as políticas públicas antes sob responsabilidade do governo federal, apresenta restrições entre regiões e localidades em decorrência, dentre outras questões, das grandes desigualdades regionais.

Neste sentido, como se verá no próximo sub-ítem, o movimento descentralizador na federação brasileira trouxe diferentes resultados para a

⁵ Após a promulgação da constituição de 1988 foram criados 1.385 municípios no Brasil, cerca de 25% dos 5.564 dos hoje existentes e, ou 33% de acréscimo sobre os 4.179 que existiam até 1988. Tomio (2005)

promoção das políticas públicas no âmbito local, onde em alguns casos pode -se lançar mão da autonomia local, e em outros se evidencia diferentes limitações na capacidade de legislar e implementar políticas públicas próprias , e quando não, de ter as condições mínimas para o exercício do próprio governo.

2.2 Políticas Públicas na Descentralização Brasileira

De acordo com C. Souza (2002) o campo de conhecimento, políticas públicas, assim como as instituições, regras e modelos que regem a decisão, elaboração, implementação e avaliação, tem sido alvo de debates recentes (principalmente em países em desenvolvimento) em função do novo contexto histórico⁶ que, dentre outras questões, impõe uma nova agenda de governabilidade marcada pela importância da efetividade e eficiência das políticas públicas.

No Brasil, este campo do conhecimento se enquadra neste contexto, onde por motivos já abordados, passávamos pela abertura liberal a redemocratização e a descentralização do Estado brasileiro concomitantemente. Neste sentido, as antigas regras de formulação de políticas públicas, antes centralizadas na esfera federal, sofrem uma importante modificação passando a ser papel “por excelência” das esferas subnacionais.

Assim, diante desta novidade histórica, crescem pesquisas na área, sobretudo ligadas ao interesse em apontar as políticas públicas adotadas pelos governos locais, e em especial as administradas pelo PT , Souza (2002). Esta primeira geração está mais centrada nos fracassos ou acertos de políticas específicas pouco se preocupando com as questões relativas à formulação destas políticas, dissociando, assim, o mundo do governo, o da administração e o da política, Souza (2002).

Desta forma, torna-se imperativo examinar de que forma a descentralização do Estado brasileiro impactou no modelo de formulação de políticas públicas em diferentes realidades regionais.

Para efeitos deste trabalho, - que não é fazer uma discussão teórica em cima dos conceitos de política pública, nem mesmo avaliar resultados das políticas em uma determinada realidade, mas apenas referenciar este processo dentro do

⁶ Em relação ao novo contexto histórico, C. Souza (2002, p.2) destaca a adoção por parte da maioria dos países em desenvolvimento de uma agenda restritiva de gastos, em função da “indicação” da política centrada no ajuste fiscal que *dominou corações e mentes* na década de 1980.

contexto da descentralização, - toma-se de empréstimo a definição de políticas públicas de Souza (2002, p. 5) “[...] *O processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou as mudanças necessária no mundo real.*”

Neste sentido, a história das políticas públicas em assistência social brasileira é emblemática. Historicamente vista como uma ação tradicionalmente paternalista do poder público e associada geralmente ao gabinete das primeiras Damas, a Assistência Social se configurou (dentro do Sistema Brasileiro de Proteção Social), como uma ação voluntária que buscava, através de benesses, assistir os "desfavorecidos", consolidando-se como uma ação assistencialista e não como um serviço que tem por objetivo garantir direitos de cidadania.

Tal formato desta ação é caudatária, segundo Arretche (1999), de um modelo de Estado que consolidou o sistema de proteção social como um conjunto de ações dispersas e fragmentadas, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente instituído de iniciativas, devido à centralização administrativa e financeira. De acordo com Arretche (1999, p. 114):

Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais do sistema brasileiro: Sua centralização financeira e administrativa [...] Os diversos programas de assistência social eram formulados e financiados por organismos federais e implementados por meio de diversas agências públicas e organizações semi-autônomas privadas [...] Estados e municípios eram agentes da expansão do estado e da execução local das políticas centralmente formuladas

Desta forma, a tarefa da assistência social foi delegada a iniciativas filantrópicas e residualmente tratada pelo poder público. Segundo Barat (2007) pela “visão desenvolvimentista” foi dada mais ênfase às infra-estruturas econômicas do que as sociais de modo que os quadros de saúde pública e educação não se alteraram substancialmente neste período. Assim, a centralização econômica e decisória que permitiu que se investisse no planejamento e desenvolvimento das infra-estruturas econômicas (transportes, energia, telecomunicações) permitindo ao Brasil um crescimento vertiginoso que o alçou à oitava posição na economia mundial, não foi acompanhada igualmente pelo investimento em prioridades sociais.

Entretanto, ao longo dos anos oitenta quando se recupera as bases do Estado federativo brasileiro, a Constituição de 1988 recoloca a questão da seguridade social

como uma prioridade no âmbito dos direitos sociais. Com a chamada Constituição Cidadã, a assistência social é alçada ao status de política pública, integrante do Sistema de Seguridade Social, junto da saúde e previdência social.

Através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 torna-se regulamentada e institui-se como diretriz principal no seu artigo 5º, a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios⁷, e comando único das ações em cada esfera de governo; Ainda no seu artigo 8º, reforça o papel dos entes federados no estabelecimento de suas políticas próprias de assistência social. De acordo com Arretche (1999) em estudo sobre as políticas sociais em meio à descentralização, refere que o programa de municipalização da assistência social proposto pelo governo federal aos municípios, colocou-os sob a orientação direta de assumir a gestão integral das ações no seu território.

Tal princípio proposto no bojo da descentralização e institucionalizado pelo LOAS, tinha por finalidade alterar as normas e regras da formulação da política antes centralizada e distribuir as competências entre o Poder Central (União) e os poderes regionais (Estados) e locais (municípios).

Desta forma, na trajetória específica desta política, alijada de investimentos de variadas natureza durante décadas, é “natural se associar centralização com assistencialismo, ação voluntária e ineficiência e descentralização com a institucionalização da política pública e com accountability social. Algo perfeitamente compreensível dentro do contexto de institucionalização da ação assistencial como política pública, que tem na sua origem a Constituição Federal e a descentralização administrativa.

Entretanto, assumindo o pressuposto de Arretche (1996) a centralização ou a descentralização não contém qualidades intrínsecas. E mais do que o nível de

⁷ Como apontado no início deste trabalho, com a redemocratização as regras que regem a formulação e implementação de políticas públicas foram alteradas. A nova constituição não apenas ampliou a garantia de direitos institucionalizando políticas sociais como o direito dos cidadãos e dever do estado (a exemplo da assistência social), como deslocou através da descentralização, recursos de autoridade sobre política, orçamento e administração do nível central do governo para os níveis periféricos. Com isso, os governos locais antes concebidos como meros agentes de execução local das políticas centralmente formuladas, passam a assumir funções de formulação, execução e gestão de políticas públicas com a promessa de ser “a saída” para o atraso histórico de muitas políticas públicas, principalmente as sociais. Para mais ver (Arretche 1996).

governo é a natureza (funcionamento) das instituições que tornarão as políticas mais democráticas ou menos democráticas, mais eficientes, menos eficientes.

Não existe uma garantia prévia-intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento de recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do centro para subsistemas mais autônomos, pode evitar a dominação pelo centro, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema (ARRETCHE 1996, p. 6)

Como buscou-se mostrar, no Brasil a descentralização ocorreu no sentido de transferência de autonomia, recursos e responsabilidades para os municípios sobre a formulação de políticas públicas, e a prestação dos serviços públicos, com evidência para os sociais.

Entretanto, a despeito da euforia que então se criou em torno das potencialidades do governo local, pode-se perceber que existem constrangimentos de ordem institucional e financeira à efetivação deste projeto onde se destacam entre outros fatores as extremas desigualdades sociais e regionais no país.

Souza (1998) em trabalho que analisa os efeitos da descentralização sobre o federalismo e a formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, mostra - nos que as grandes disparidades regionais e sociais não são facilmente resolvidas pelo novo desenho institucional instaurado a partir de 1988. Destaca que o enfraquecimento político e financeiro do governo federal em função dos repasses aos entes subnacionais minimiza as chances de se reduzir estas disparidades, o que torna este formato altamente competitivo, e ainda que, em países subdesenvolvidos como o Brasil, a descentralização financeira é insuficiente para que os entes federativos enfrentem os graves problemas sociais ao nível local.

Abrúcio e Souza (2006 e 2007) destacam outro importante elemento da descentralização que impacta na cooperação e coordenação nas políticas públicas entre os níveis de governo: a falta de definição da Constituição de 1988 sobre que políticas cabem a cada nível de governo. Como explicita o artigo 23 da mesma constituição, as áreas de políticas públicas de conservação do patrimônio público; saúde; assistência social; acesso à cultura e à educação; proteção ao meio ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a saúde no trânsito, são de competência compartilhada entre os três níveis de governo.

O resultado desta combinação de falta de especificação de responsabilidades e de descentralização de recursos levou aos estados a se eximirem dos problemas sociais, delegando geralmente aos governos locais. A União, sentindo a perda de recursos, passou a transferir funções ao nível local, levando os municípios a assumirem de forma desordenada certas obrigações, alavancando a guerra por recursos, a competição municipal e logo, a falta de coordenação junto às outras instâncias federativas.

Com cada prefeito defendendo sua soberania e autonomia e ignorando que alguns problemas só tem solução em âmbito regional, ou nacional, as políticas passam a ser geridas de forma isolada e sem necessariamente mostrar melhorias ou democratização do poder local. Aliás, apesar da demanda por autonomização, a subordinação financeira dos municípios em relação aos níveis superiores de governo não se reduziu de forma significativa.

A este respeito, Souza (1996 e 1998) nos traz contribuição semelhante, indicando que a descentralização não necessariamente trouxe melhorias na gestão pública local. Em países marcados por alto grau de heterogeneidades e desigualdades, a reforma na gestão pública local passa prioritariamente pela importância da União e dos estados no apoio a estas reformas. Ou seja, apesar dos municípios terem passado por um fortalecimento de poder político e de recursos financeiros após a redemocratização, isso não quer dizer que os governos locais sejam iguais na sua capacidade de cumprir esta reforma.

Permanecem os limites na capacidade administrativa e institucional nos municípios, oriundos, sobretudo, das extremas desigualdades sociais e regionais no país. Portanto, o grau de autonomia local e os efeitos da descentralização podem ter efeitos variados de acordo com as diferenças econômicas, políticas e sociais de determinado local. Estas diferenças podem inclusive prejudicar os objetivos da reforma na gestão pública, na medida em que a descentralização financeira a favor das esferas subnacionais reduz as possibilidades de ajuda federal e estadual às esferas locais com o objetivo de minimizar os efeitos das referidas desigualdades.

Ainda a respeito dos limites e possibilidades da descentralização em âmbito local e os constrangimentos à autonomia decisória, Celina Souza (1996) traz os casos de Salvador e Camaçari, que seriam representativos neste sentido. Na mesma perspectiva Bremaeker (1994), Tinoco (1998) e Clementino (1996) mostram a dependência dos municípios do Nordeste das transferências de outros entes

federativos, cabendo pouco espaço para os prefeitos implementarem uma agenda própria, pois por inexistir nestes municípios condições de arrecadar recursos próprios em função da inexistência de indústria ou em decorrência do tamanho da população pobre.

Diante destas restrições os municípios têm procurado o apoio de recursos financeiros em nível estadual e, sobretudo, federal para a implantação e manutenção de políticas públicas de interesse local pela via de transferências negociadas ou voluntárias através de convênios, com recursos de emendas orçamentárias, ou dos próprios ministérios. Este fato remete para um paradoxo: ao mesmo tempo que a Constituição de 1988 promoveu grande descentralização de autonomia política, os repasses de recursos tributários para as esferas subnacionais não acompanharam o aumento das responsabilizações. Assim, os municípios passaram a pressionar os governos estaduais e federal por maior apoio financeiro gerando novamente uma relação de dependência do executivo local às outras instâncias federativas.

Esta é a realidade de Alvorada. O município com um dos mais baixos níveis de desenvolvimento econômico e social da RMPA recebe as demandas por descentralização das políticas públicas em uma situação de total precariedade em nível institucional e financeiro.

3 O DILEMA DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS POBRES: O CASO DE ALVORADA

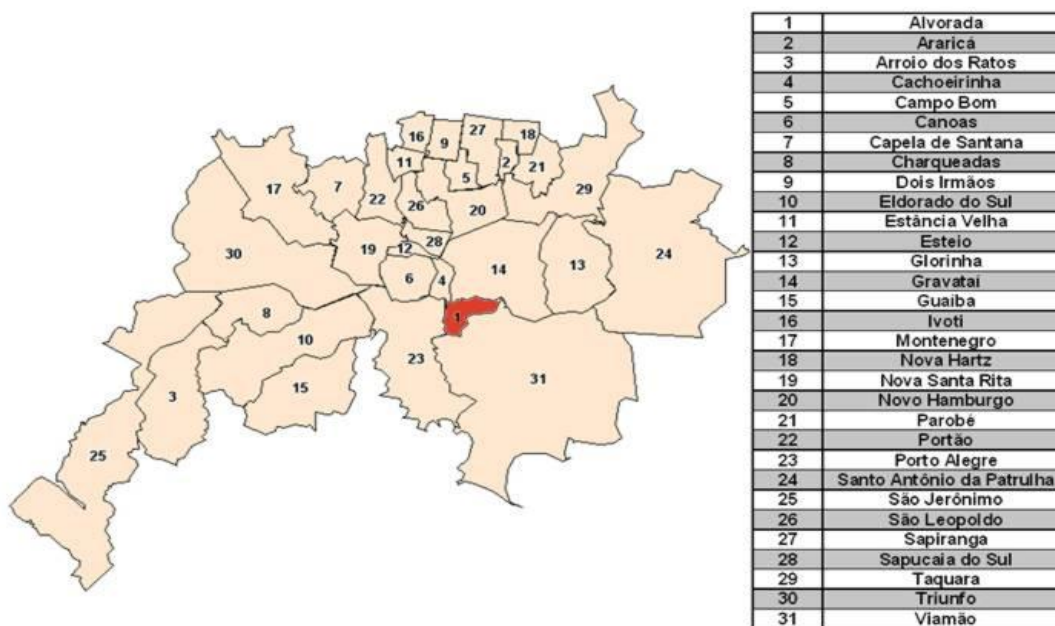
Com área de 70,8 km², o município de Alvorada integra a RMPA, limitando-se a Oeste com Porto Alegre, ao norte com Cachoeirinha e Gravataí e ao sul e leste com Viamão, conforme Figura 1.

A RMPA, hoje constituída por 31 municípios, é resultado da dinâmica de urbanização verificada no Brasil como um todo. Criada pela Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, a RMPA nasce com 14 municípios, dentre eles Alvorada, responsáveis pelo rápido crescimento industrial e conseqüente adensamento urbano, principalmente em torno da capital gaúcha Porto Alegre, seguindo ao longo da BR-116, rodovia que estruturou o desenvolvimento observado nos municípios da RMPA.

Figura 01 – Região Metropolitana de Porto Alegre, com Alvorada em destaque. Fonte: sítio da Prefeitura de Alvorada <http://www.alvorada.rs.gov.br>, retirado do IBGE.

Na sua origem, Alvorada correspondia ao 3º Distrito Passo do Feijó, pertencente à Viamão. Seu território foi formado a partir de duas fazendas: Passo do Feijó, de propriedade da família Feijó; e Passo da Figueira, de propriedade da

Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre



família Barcelos. A atividade destas áreas era a criação de gado e produção leiteira que abastecia o município de Porto Alegre.

Em 17 de setembro de 1965, com a Lei nº 5026, o então distrito de Viamão é emancipado, sobretudo por uma clara pressão da elite local que ali se gestava, oriunda de pequenos agentes loteadores, em geral pessoas físicas e empresários vindos de Porto Alegre e Viamão que no período entre 1948 e 1964 adquiriram lotes através do parcelamento das antigas fazendas.

O papel político que alguns destes agentes loteadores vão apresentar no município, sobretudo aqueles antes residentes no município de Viamão, torna evidente os interesses na emancipação do distrito. Segundo relato de Irineu Luiz da Silveira⁸, um dos líderes do “movimento” de emancipação do município foi Elisardo Duarte Neto, vereador na primeira legislatura do município e prefeito de Alvorada entre os anos de 1973 e 1977. Elisardo Duarte Neto era genro de Frederico Dihl, que fora prefeito de Viamão, assim como agente loteador no município, dono dos loteamentos Vilas São Caetano e Bela Vista (RIGATTI, 1983), além de receber em homenagem o nome da segunda principal avenida do município.

Entre 1969 e 1973, e reeleito em 1989, o prefeito do município de Alvorada foi Pedro Antônio Godoy. Residente em Viamão, loteou as Vilas Tijuca e Piratini, como é possível observar nos estudos de Rigatti (1983). Seu vice-prefeito era Normélio Pereira Barcellos, herdeiro de proprietários de terra na região e parente de loteadores.

Na primeira legislatura dentre os sete representantes legislativos, um era da família Feijó (Cláudio Lopes). Além das candidaturas, Rigatti (1983, p.89) destaca ainda que “... vários membros da família Feijó foram prefeitos ou tiveram cargos públicos.”. As famílias Feijó e Barcelos figuram até hoje na vida política do município. Em fins da década de 1980, Léo Barcelos foi eleito prefeito de Alvorada e seu filho Márcio Barcelos, desde 1997 vem sendo eleito como vereador, e atualmente ocupa a pasta da Secretaria Municipal de Captação de Recursos e Investimentos (SMCRI).

⁸ Relato reproduzido por Vera Lúcia Maciel Barroso (historiadora e professora da Faculdade de Porto Alegre - FAPA, Porto Alegre-RS) em Raízes de Alvorada, 2006: p. 117)

Desta forma então, é que o município de Alvorada terá origem. Segundo o relato⁹ de um representante do PTB da atual legislatura, “Alvorada se constituiu do ponto de vista político como um prolongamento de Viamão, local na época de reconhecido atraso e conservadorismo”. Entretanto, de acordo com os testemunhos de Mário Gaspar Maciel¹⁰, participante do processo de emancipação de Alvorada, este movimento teve um sentido claro: libertar-se da incúria de Viamão.

Foi uma grande movimentação. Viamão não dava uma palha por aqui. Só vinham arrecadar impostos e não faziam nada. Então nós levantamos uma bandeira aqui para a emancipação... O Prefeito interventor daqui estava ausente, disse assim: “Mas a prefeitura, onde é que vai ficar?” Aí eu disse assim: “Ah, a prefeitura vai ser contigo, meu amigo.” Aí ele falou: “Quem é que tem uma sala que eu possa instalar a prefeitura? Aí diz um senhor já idoso: eu tenho uma casa vazia, lá. Pode pegar. Eu não estou usando.” Eu sou pedreiro, carpinteiro. Então eu fui lá e desmanchei uma parede e fiz uma sala maior e ele instalou a prefeitura ali”... e o município de Alvorada e a prefeitura nasceu lá. (MACIEL, 2006, *apud* BARROSO, 2006, p.122)

Para além, da discussão sobre as motivações de emancipação do município de Alvorada, cujo nome ainda hoje suscita controvérsias sobre os motivos da escolha¹¹, ocorre que Alvorada surge como a maioria dos municípios brasileiros diante do processo de metropolização e urbanização do Brasil da década de 1970.

Desde sua origem, o município, localizado a leste do principal eixo de desenvolvimento econômico e social da RMPA, estruturado ao longo da BR -116 entre os municípios de Porto Alegre e Novo Hamburgo, se configurou como cidade dormitório dos trabalhadores de baixa renda expulsos inicialmente do campo, e posteriormente da própria capital (fenômeno das décadas de 1970 e 1980).

Por diversos motivos de ordem geográfica, social e política, Alvorada não apresenta no início de sua história uma estrutura econômica e social que tenha permitido uma dinâmica de crescimento industrial, como a verificada em outros municípios da RMPA.

⁹ Este relato foi extraído de uma pesquisa de campo realizada por mim no ano de 2008, quando pesquisei a trajetória de vida e política dos representantes do poder legislativo no município.

¹⁰ Depoimento colhido pela historiadora Vera Lúcia Maciel Barroso, presentes na obra Raízes de Alvorada. Esta obra foi organizada pela Prefeitura Municipal no sentido de resgatar a história e as memórias do município. Composto de pesquisas e relatos de moradores, políticos e principais empreendedores locais.

¹¹ Há quem diga que a escolha foi uma homenagem à paisagem do nascer do Sol, reverenciando o momento em que a população saía para trabalhar. E ainda os que afirmam que escolheram este nome por iniciar com a letra “A”, já que o sistema de partilhas de recursos da época seguia por convenção a ordem alfabética dos municípios. Raízes de Alvorada, 2006

Até o final da década de 1970, Alvorada apresentava um reduzido número de estabelecimentos industriais disseminados pelo seu território e a “ *menor taxa de emprego no setor secundário da RMPA.*” (METROPLAN,1980, p.37).

Além dos baixos índices de desenvolvimento industrial, o setor terciário da economia municipal também apresenta resultados modestos, ligados, sobretudo, ao seu baixo dinamismo econômico industrial. Além do Centro e demais bairros com importantes centralidades comerciais de Porto Alegre (tais como Partenon e Passo da Areia), os principais centros comerciais se encontram nos municípios da RMPA de longo histórico comercial e de expressiva industrialização (como Novo Hamburgo e São Leopoldo), assim como de municípios com forte vocação industrial neste período (Canoas e Esteio).

Sendo assim, o fraco desempenho de Alvorada no setor terciário, pode ser explicado a partir de dois fatores. O primeiro deles, relacionado ao fato de que Alvorada, incapaz de empregar sua população dentro dos seus próprios limites, permanece caracterizando-se basicamente como cidade dormitório para trabalhadores empregados em Porto Alegre, que acaba por atender parte da demanda por produtos destes trabalhadores.

Segundo os dados do Plano Diretor (METROPLAN, 1980, p. 61), em 1975, 92% da população do município recebia até três salários mínimos, e “ *40% da população era ocupada no setor de serviços, sendo que destes 75% trabalhavam em Porto Alegre em atividades intermitentes através de biscates e subempregos*”.

O segundo fator diz respeito ao baixo poder aquisitivo dos munícipes de Alvorada, inviabilizando, desta forma, a geração de uma demanda consistente de mercadorias, limitando o comércio local a artigos de consumo básico e individual, com baixo valor agregado como pequenos mercados, farmácias, lojas de vestuários, entre outros.

Como consequência do atraso econômico, Alvorada passa a atrair pequenos especuladores da terra que, beneficiados pela ausência de constrangimentos sociais, políticos e jurídicos, repartem o solo sem qualquer infra-estrutura, possibilitando o barateamento do preço da terra. O baixo valor de lotes para habitação atrai os trabalhadores de baixa renda, que expulsos do campo para a cidade, em sua maioria, com baixa escolaridade e qualificação profissional, completam assim um círculo vicioso para o baixo desenvolvimento econômico local.

Com a crise da década de 1980, os problemas do município só vieram a se agravar. Em primeiro lugar, o desemprego e rebaixamento da renda média dos habitantes de Alvorada, resultante dos altos índices de inflação, tornam a situação da população de Alvorada, composta majoritariamente pelas classes mais baixas, ainda mais dramática. Somado a isso, a intensificação do êxodo rural, concomitante ao processo de saída de parcela da população de Porto Alegre em direção aos municípios metropolitanos, cujos lotes eram mais baratos, garantem ao município um dos maiores índices de crescimento populacional da RMPA, como fica evidenciado pelo Quadro 1.

| POPULAÇÃO (habitantes) | | | | |
|-------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| Municípios | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 |
| Alvorada | 0 | 40.322 | 91.380 | 142.046 |
| Cachoeirinha | 0 | 31.002 | 63.196 | 88.195 |
| Canoas | 51.778 | 153.730 | 220.448 | 279.127 |
| Esteio | 22.113 | 30.752 | 50.967 | 70.547 |
| Gravataí | 45.951 | 52.462 | 107.438 | 181.035 |
| Guaíba | 33680 | 55041 | 83102 | 85969 |
| Novo Hamburgo | 53.776 | 85.364 | 136.503 | 205.668 |
| Porto Alegre | 635.125 | 885.545 | 1.125.477 | 1.263.403 |
| São Leopoldo | 63.441 | 64.433 | 98.592 | 167.907 |
| Sapucaia do Sul | 0 | 41.744 | 79.367 | 104.885 |
| Viamão | 50.400 | 66.443 | 117.657 | 169.176 |
| Total | 956.264 | 1.506.838 | 2.174.127 | 2.757.958 |

Quadro 01 – Evolução populacional de Alvorada entre 1960 e 1991¹². Fonte: Censos IBGE. Elaborado por Luciana Pazine Papi

Com o aumento populacional verificado no município e a crise econômica, a questão habitacional ganha uma dimensão importante nas condições de vida de Alvorada. Neste período, o espaço urbano de Alvorada, antes marcado pela falta de infra-estrutura, vai acumular ainda a intensificação de processos de ocupação irregular de áreas, em grande parte de risco e de grande degradação ambiental, como evidenciado nas Figuras 1 e 2.

Apesar do cenário de recessão econômica e de grande liberalização da economia em nível nacional verificado na década de 1990, a reestruturação da economia da RMPA possibilitou a municípios metropolitanos como Gravataí e Cachoeirinha, também localizados fora do principal eixo econômico da BR-116, um importante crescimento econômico

¹² Os municípios cuja população corresponde a zero são aqueles que ainda não são emancipados no período.



Figuras 1 e 2 – Áreas de risco na Vila Umbu, às margens do arroio Águas Belas.

Alvorada, apesar de contar com dois Distritos Industriais e proximidade com duas importantes rodovias da RMPA (a RS-118 e a BR-290), não conseguiu atrair para si as funções industriais ou mesmo de serviços mais especializados, entre outros motivos, pela baixa capacitação de sua mão de obra local.

Desta forma, atualmente Alvorada é um dos municípios mais pobres da RMPA e mesmo do RS. Apesar de apresentar o 31º PIB do estado em 2006 (R\$ 854.695 milhões), apresenta o pior PIB per capita do RS (R\$ 3.976). Em relação aos municípios vizinhos da região metropolitana, apresenta o segundo pior PIB absoluto, que corresponde menos da metade do PIB de Cachoeirinha conforme o Quadro 2. Segundo dados do IBGE 2006, sua economia é baseada majoritariamente no setor de serviços que corresponde a 82,56% do Valor Adicionado Bruto (VAB), sendo outros 17,3% gerado pela indústria. A agricultura e pecuária não apresentam relevância na produção de riquezas do município.

| Municípios | Produto Interno Bruto | | | Produto Interno Bruto <i>per capita</i> | | |
|-----------------|-----------------------|------------|---------------------|---|-------------|---------------------|
| | (1.000 R\$) | Posto (RS) | Variação nominal(%) | (R\$) | Posto (RS) | Variação nominal(%) |
| Alvorada | 854.695 | 31º | 8,3 | 3.976 | 496º | 6,0 |
| Cachoeirinha | 2.040.613 | 13º | 4,3 | 16.743 | 68º | 2,5 |
| Canoas | 9.607.235 | 2º | 8,3 | 28.823 | 7º | 7,0 |
| Eldorado do Sul | 754.083 | 39º | 16,1 | 21.961 | 19º | 12,5 |
| Esteio | 1.686.721 | 16º | 10,6 | 19.372 | 33º | 9,2 |
| Gravataí | 3.879.258 | 6º | 9,4 | 14.327 | 113º | 7,0 |
| Guaíba | 1.488.010 | 17º | 22,6 | 14.063 | 118º | 20,6 |
| Novo Hamburgo | 3.897.297 | 5º | 1,5 | 15.062 | 96º | 0,2 |
| Porto Alegre | 30.116.002 | 1º | 7,0 | 20.900 | 23º | 6,1 |
| São Leopoldo | 2.390.931 | 12º | 4,6 | 11.252 | 208º | 3,1 |
| Sapucaia do Sul | 1.468.189 | 18º | -2,4 | 10.799 | 229º | -3,9 |
| Viamão | 1.425.387 | 19º | 7,2 | 5.441 | 490º | 5,0 |

Quadro 02 – Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* de Alvorada. Fonte: Fundação Estadual de Economia e Estatística (FEE). Elaborada por Luciana Pazini Papi

Como consequência do comércio ainda pouco dinâmico e da indústria de pequeno porte, os índices de empregabilidade do município são dos mais baixos. Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Urbano da RMPA, em 2000, Alvorada liderava o ranking do desemprego na RMPA com 19,30%, além de apresentar uma das mais altas taxas de informalidade (37,87%) e de pobreza a (20,75%), sendo que

66,77% da população ocupada recebia até três salários mínimos. Cabe aqui salientar que à época o salário mínimo valia R\$ 151,00, bem longe dos atuais R\$ 465,00, o que nos leva a crer que com sua valorização, o índice de pessoas com renda de até três salários seja ainda maior.

Em função do baixo dinamismo econômico e da condição de pobreza de grande parte de sua população, Alvorada apresenta grandes dificuldades orçamentárias. Para exemplificar esta situação, a arrecadação dos principais impostos municipais, tais como o Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU) e Imposto sobre Transmissão-Intervivos (ITBI), são extremamente baixos no município de Alvorada, como pode ser observado no Quadro 3. Dentre as causas para a pequena arrecadação, se encontram os altos índices de inadimplência, a baixa valorização dos imóveis no município e o baixo dinamismo do setor de serviços de alto valor agregado. Desta forma, o poder executivo municipal fica incapacitado de investir em políticas públicas sociais e de infra-estrutura.

| Arrecadação de impostos municipais | | | | |
|---|---|---|--|---------------------|
| Municípios da RMPA | Imposto Sobre Serviços (ISS) R\$ | Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU) R\$ | Imposto sobre Transmissão-Intervivos (ITBI) R\$ | Total |
| Alvorada | 2.942.906,00 | 2.799.612,65 | 1.103.258,21 | 6.845.776,86 |
| Cachoeirinha | 6.854.031,42 | 3.626.924,69 | 1.934.342,18 | 12.415.298,29 |
| Canoas | 39.941.976,53 | 9.603.451,04 | 6.728.162,10 | 56.273.589,67 |
| Eldorado do Sul | 5.044.068,62 | 621.160,96 | 311.129,59 | 5.976.359,17 |
| Esteio | 4.657.511,76 | 3.486.994,03 | 780.264,10 | 8.924.769,89 |
| Gravataí | 11.731.516,97 | 6.159.427,80 | 2.565.855,47 | 20.456.800,24 |
| Guaíba | 4.332.590,69 | 1.586.049,03 | 771.908,72 | 6.690.548,44 |
| Novo Hamburgo | 24.354.349,43 | 16.455.822,68 | 4.340.498,55 | 45.150.670,66 |
| Porto Alegre | 329.619.276,50 | 204.514.861,30 | 105.398.971,60 | 639.533.109,40 |
| São Leopoldo | 14.368.452,86 | 12.781.598,41 | 2.971.679,62 | 30.121.730,89 |
| Sapucaia do Sul | 4.283.132,89 | 3.702.687,88 | 755.857,65 | 8.741.678,42 |
| Viamão | 3.953.803,71 | 2.245.525,65 | 1.447.335,58 | 7.646.664,94 |

Quadro 3 - Arrecadação de impostos municipais Fonte: IBGE. Elaborada por Luciana Pazini Papi

A partir da análise dos dados acima expostos fica evidente a realidade sócio-econômica do município que se consolidou como um dos municípios mais pobres e de baixa qualidade de vida da RMPA. Diante deste cenário de fragilidade sócio-econômica, Alvorada recebe as demandas por descentralização, que como supracitado colocou o município no centro da promoção de muitas políticas públicas,

principalmente sociais. Neste contexto, ganha grande relevância o estudo do impacto da descentralização sobre as políticas públicas na área de assistência social do município.

Definida no texto constitucional de 1988, como política pública componente da Seguridade Social, a Assistência social quando instituída no município de Alvorada, possuiu uma trajetória que de maneira geral se assemelha à realidade dos demais municípios brasileiros. Diante da fragilidade econômica e institucional, uma vez que a própria existência da máquina pública é recente em Alvorada, o município teve de se recapacitar institucional e financeiramente para dar conta das novas demandas transferidas pela esfera nacional. Com população fragilizada pelas condições sócio-econômicas e, portanto, demandante de tal política, agregado à baixa condição do município de dar conta de tais tarefas, Alvorada ingressa na descentralização.

Entretanto, como será possível observar a trajetória da política de assistência no município, não responde unicamente ao próprio contexto municipal e a seu nível de desenvolvimento sócio-econômico. Percebe-se que sua formulação e implementação é significativamente determinada pelos movimentos de descentralização administrativa e financeira da esfera nacional.

Neste sentido, a trajetória da Política de Assistência Social de Alvorada pode ser dividida em dois momentos. O primeiro compreende o período de 1997 a 2003, período em que a Prefeitura está sob o mandato da Prefeita Stela Farias (PT) e, em nível Federal, do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Este período corresponde à implantação da Política de Assistência Social do município que formula grande parte de sua agenda, mesmo que de forma precária, em um contexto nacional de esvaziamento do Estado na coordenação das políticas públicas.

O segundo se inicia no ano de 2004 e se estende até os dias atuais, correspondendo ao mandato do Prefeito Carlos Brum (PTB) e, em nível federal, ao governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, onde se percebe a predominância de programas formulados pela esfera federal e apenas executados em âmbito municipal.

Com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Governo Federal retoma a tarefa de coordenação da política em nível nacional, que através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) imprime as normas de

funcionamento da política nos três níveis de governo, e torna a política municipal uma expressão da política nacional.

3.1 A Política de Assistência Social no Município de Alvorada: De 1997 a 2004 - A autonomia precária

Diante do atraso sócio-econômico em relação ao seu posicionamento na RMPA, e com uma elite política, que pouco fez pela cidade durante décadas de manutenção no poder, Alvorada recebe as demandas por descentralização dos serviços, despreparada. Sem recursos próprios, nem sede própria, nem corpo técnico, a assistência social inicia sua trajetória.

Entretanto, apesar da situação de precariedade do município, no que se refere ao processo de descentralização especificamente na área da assistência social em Alvorada, percebe-se que houve um movimento dialético. Isto quer dizer que ao mesmo tempo em que a descentralização delega a responsabilidade da formulação e gestão da política ao âmbito local, ao normatizar através de leis federais tal política, impulsiona a institucionalização da Política Pública de Assistência Social no município.

Com isso, observar-se, neste primeiro momento de implantação do serviço no município, uma maior autonomia político/administrativa na formulação da agenda da política de assistência, mesmo que precária, e a abrangência e profissionalização do serviço constitui-se um processo em curso, ainda insuficiente.

Em 1997, quatro anos após a instituição da LOAS, e nove anos após a Constituição Federal, Alvorada ingressará seu curso de implantação da Política Municipal de Assistência Social (PMAS). Inicialmente ligada ao Departamento de Assistência Social (DAS) pertencente à Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social (SMS), contava apenas com uma Diretoria (composta por um cientista social) e duas assistentes sociais que prestavam atendimento social diário.

As ações executadas, de acordo com o relato de uma das técnicas do departamento¹³, eram o exemplo mais puro do assistencialismo ao qual temos relatos apenas pela literatura. Estruturava-se pela doação de cestas básicas e vales transporte, para a população, além de campanha do agasalho. Os recursos eram

¹³ Dados de entrevista com uma técnica de assistência social que acompanhou o processo de implantação da política de assistência social no município

escassos, uma vez que se dividia com a saúde. Por estar em processo recente de implantação, refere igualmente que existia até um relativo desconhecimento por parte dos gestores locais da época em torno de como se deveria processar uma política de assistência social.

Entretanto, do ponto de vista da conjuntura política local, vivia-se uma alteração na administração municipal. No ano de 1996, Stela Farias (PT) elege-se prefeita do município, substituindo o mandato do PMDB e passa a investir na caminhada desta política municipal. Assim, ainda no mesmo ano realiza-se a “I Conferência Municipal de Assistência Social” cujo tema foi: descentralização, orçamento e financiamento da Assistência Social.

Do ponto de vista das ações executadas, houve a criação do Núcleo de Ação Comunitário (NAC), do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Comunitário (SAAC) e a municipalização do Centro Social Urbano (CSU).

O NAC era responsável pela prestação de atendimentos individuais e a grupos comunitários, visando orientação social, apoio e concessão de benefícios e o fortalecimento de vínculos sociais, cumprindo um papel semelhante ao hoje desempenhado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Já o SAAC funcionava como um lugar de escuta, orientação e encaminhamento à população a partir de 18 anos. Dentre tais encaminhamentos, constava a concessão de cesta básica, vale transporte, transporte para pacientes se locomoverem quando sem condições, próteses dentárias, além de encaminhamentos para auxílio funeral, e documentação.

No ano de 1998 houve ampliação no quadro funcional do departamento que passou a contar com três técnicas para prestar atendimentos à população. Em relação às ações executadas, houve pouca alteração. Apenas no CSU iniciaram atividades de acompanhamento comunitário, uma vez que houve a criação de um núcleo do NAC na região.

O ano de 1999, representa para a Política de Assistência Social de Alvorada, um momento de reestruturação. Com o objetivo de se habilitar para a Gestão Municipal, nos termos do LOAS, e de estar apto a receber os fundos estadual e federal da assistência social (FEAS e FNAS), o município elabora o primeiro Plano Municipal de Assistência Social (2000-2002), cria o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e impulsiona o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Têm-se neste ano a inauguração da casa de passagem “Abrigo

Arco-Íris” que abriga crianças vítimas de negligência e violência, com recursos municipais, além de um centro de convivência para adolescentes.

Com a estruturação da PMAS, o município de Alvorada é habilitado para a Gestão Municipal da Assistência Social que no ano de 2000, passa a receber recursos do FNAS e do FEAS. Com a entrada de novos recursos passa a reestruturar e ampliar os serviços na área da assistência social. Cria-se então o Programa sócio-educativo em meio aberto -ASEMA para população de 14 a 18 anos e população de rua; O Programa de Proteção ao Idoso em forma de convênio com sociedade espírita; E a rede de enfrentamento à pobreza e situação de calamidade.

Como é possível perceber nesta primeira fase de estruturação da Política de Assistência social em Alvorada, no período entre os anos de 1997 e 2000, o município foi responsável pela totalidade da formulação e manutenção dos programas (NAC, o SAAC, CSU e Abrigo Arco-Íris, ASEMA são mantidos financeiramente pelo município). Tendência esta, que se estenderá até praticamente 2003 quando há visivelmente uma alteração na esfera de formulação dos programas.

Tal cenário desnuda uma questão importante em relação à resposta da Política de Assistência Social à agenda de descentralização. Em meio ao contexto nacional do governo do PSDB de Fernando Henrique Cardoso, a questão da organização da política social foi tratada como sustenta Tiezzi (2004), de forma a retirar o papel do Estado da promoção das políticas, restando apenas o papel de “sinalização e regulamentação”. Nas suas palavras:

Um novo papel era atribuído ao Estado. Não deveria mais ser o grande produtor de bens e de serviços, mas sim usar seu poder de sinalização e regulamentação e sua capacidade e investir para tornar viáveis empreendimentos de outras instituições que se considerem desejáveis: esferas subnacionais de governo (estados e municípios), empresas privadas e entidades da sociedade civil e comunidades. (TIEZZI, 2004, p.50)

Neste sentido, no momento onde cabe ao Estado apenas sinalizar as ações que devem ser tomadas, o discurso da descentralização e do papel do município como promotor destas políticas toma impulso. Igualmente a questão da autonomia é propalada como forma de descentralizar/desonerar a responsabilidade do governo federal na coordenação da política.

Desta forma, mesmo um partido como PT, que defendia a descentralização como democratização do poder, reclama a ausência de participação das demais esferas federativas, sobretudo no que diz respeito ao financiamento e suporte na política de Assistência Social. Conforme plano estratégico formulado em 2001 pela Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social, à qual o DAS pertencia, fica claro o descontentamento com o atual momento de cooperação com a esfera nacional e estadual. Assim quando se avaliam as *ameaças* diante de tal contexto se refere:

Ampliação crescente das responsabilidades dos municípios em relação às demais esferas de governo (União e estado), sem o conseqüente e proporcional repasse de recursos financeiros e de pessoal e, sem regulação (Municipalização X Prefeitura, Descentralização X desconcentração, descentralização X desresponsabilização). Insatisfação da população em reação entre oferta e demanda por serviços, refletindo em filas de espera na atenção básica, média e alta complexidade. Atrasos no repasse de recursos da União e estado dificultando a execução de ações. Sobreposição de critérios políticos em detrimento da qualificação para ocupação de cargos. Centralização da arrecadação tributária na União (ex. CPMF). (STASC, 2001)

Mesmo em meio ao descontentamento pela maioria da responsabilização pela formulação e execução dos programas e a falta de cooperação dos demais entes federativos, ao contrário do que propunha a constituição, a trajetória da Política de Assistência Social no município continua seu processo de institucionalização. Assim, em 2001, acontece a II Conferência Municipal de Assistência Social. Em 2002 amplia-se a rede de serviços e a rede técnica, que passa a contar com quatro diretores, seis assistentes sociais, uma psicóloga, quatro monitoras, três estagiárias e duas serventes. Neste ano, em função da articulação com a esfera estadual (no governo de Olívio Dutra, também do PT) começa a constar na agenda municipal o programa estadual Família cidadã¹⁴ que se constituiu no município como grupo de geração Trabalho e Renda. Neste mesmo ano implanta-se pelo município o programa de Orientação e apoio sócio-familiar- OASF, têm-se a Implantação da

¹⁴ Em maio de 2001, o governo do Estado do Rio Grande do Sul na gestão do Partido dos Trabalhadores, criou a Lei nº 11.820 que instituiu o Programa de Renda Mínima Familiar no estado. O "Família Cidadã", é um programa de proteção social destinado a famílias com crianças e adolescentes até 16 anos de idade e/ou idosos em situação de vulnerabilidade social. O objetivo é garantir o desenvolvimento da cidadania e inclusão social de famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo. É um programa de renda mínima de caráter redistributivo que associa o acesso à renda a ações de apoio à inclusão, por meio de programas e serviços de assistência social, saúde, educação e geração de trabalho e renda.

política de assistência na saúde (atendimento a grupos gestantes, Viva Nenê, AIDS/HIV e o Centro de Atendimento Integrado à Criança e Adolescente - VIVER (que contava com prédio próprio, construído com recursos do Orçamento Participativo).

No ano de 2003, têm-se um período de transição do ponto de vista da formulação de programas. Em nível nacional com a eleição do presidente Lula do Partido dos Trabalhadores, implementa-se uma das plataformas de seu governo: o combate à fome e a miséria e a importância da segurança alimentar num país que apresentava em torno de 44 milhões de pessoas ameaçados pela fome. Em tão em substituição ao antigo Programa Comunidade Solidária cria-se o Programa Fome Zero, cujas ações, logo seriam institucionalizadas e tornadas projeto de governo através criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de (2004), que inicia o processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social.

No mesmo ano da eleição do Presidente Lula, e não por acaso a gestão municipal, ainda sob a liderança da Prefeita Stela Farias também do PT, transforma o DAS, até então vinculado à Secretaria Municipal da Saúde, na Secretaria do Trabalho e Assistência Social.

Neste período, é possível verificar, portanto, a incidência da influência da variável contexto político nacional na formulação da agenda da assistência municipal. No ano de 2003, o município recebe recursos do BNDES para juntamente com seis municípios da RMPA, desenvolver o Projeto Integrado de Atenção à Criança e Adolescente em Situação de Risco da Grande Porto Alegre (GRANPAL)¹⁵. Recebe igualmente o Projeto Fome Zero, que se consolidou no município, como repasse de alimentos e acompanhamento a núcleos familiares de cinco regiões de maior índice de mortalidade da cidade.

Como é possível observar através da retomada da trajetória da Política de Assistência em Alvorada, exemplificado no quadro 3 abaixo, a maioria dos programas executados no âmbito municipal durante o período, foram igualmente

¹⁵ A GRANPAL é a Associação dos Municípios da Região da Grande Porto Alegre, criado em 1985, para articular políticas entre a RMPA. No ano 2003 a rede captou junto ao BNDES 7 milhões que foi liberado para ser aplicado em projetos comuns entre os municípios envolvidos. Tais como: Desenvolvimento de Programa de interligação dos órgãos e instituições que prestam atendimento; Capacitação de 1200 trabalhadores da Rede de Assistência Social; fortalecimento de Abrigos. Alvorada, apresentou proposta de construção para um novo Abrigo municipal, para Orçamento Participativo da Assistência Social, dois laboratórios de informática e uma Sede para o Conselho Tutelar e COMDICA. Estas informações foram retiradas do Plano de Assistência Social de 2006.

formulados no âmbito municipal. Tendo acesso aos recursos dos Fundos Nacional e Estadual da Assistência Social, a partir do ano 2000, o município geriu sua política desde sua origem em 1997, sem que projetos federais fossem enviados à execução no município. Entretanto, considera-se o ano de 2003 como uma transição, pois a partir deste período até o ano de 2009, é possível evidenciar a permanência de alguns programas anteriormente formulados, sendo complementados ou até substituídos por programas e serviços formulados pela esfera federal.

| Ano | Programas | Nível de formulação | Financiamento |
|------------|--|----------------------------|----------------------|
| 1997 | NAC | Município | DAS |
| | SAAC | Município | DAS |
| 1998 | CSU | Município | DAS |
| 1999 | Abrigo Arco Íris | Município | DAS |
| 2000 | ASEMA | Município | FMAS |
| | Proteção ao Idoso | Município | FMAS |
| | Rede de enfrentamento à pobreza e calamidade pública | Município | FMAS |
| 2002 | Família Cidadã | Estado RS | ESTADO |
| | OASF | Município | FMAS |
| | VIVER | Município | FMAS |
| 2003 | Família e Cidadania- Fome Zero | União | UNIÃO |

Quadro 4- Programas implementados na assistência social de 1997 a 2003 . Fonte: Plano municipal de Assistência Social de 2002. Quadro elaborado por Luciana Pazini Papi

Analisando esta evidência pode-se perceber que até os anos de 2002 (e início e 2003) o município formulou sua agenda de forma praticamente exclusiva, conforme os pressupostos do novo pacto federativo que previa – maior autonomia local para formulação da agenda de políticas públicas. Entretanto, apesar de não se pretender desconsiderar a conjuntura municipal como possível variável interveniente neste processo, o que fica evidente no presente cenário é a influência do contexto nacional que delegou ao nível local à execução de tal política, impelindo-o a assumir majoritariamente as indicações da LOAS.

3.2 A Política de Assistência Social no Município de Alvorada: De 2004 a 2009 . Autonomia para quê?

O ano de 2004 marca para a política de assistência social no município de Alvorada, uma transição. Em nível nacional, o governo Lula cria o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como um dos canais para consolidar o

programa Fome Zero, uma de suas plataformas eleitorais. Tal programa propõe uma série de ações integradas com outros Ministérios, onde se destacam as ações de assistência social.

Em 2003 na IV Conferência Nacional de Assistência Social, estabeleceu-se a deliberação da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um modelo importante para o avanço desta política pública no país. Em 2004 foi elaborada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela resolução 130 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que detalha o modelo de gestão do SUAS. A partir da instituição deste Ministério e o respectivo SUAS, a política no âmbito da assistência, passa a ser coordenada e estruturada em nível nacional. Desta forma, os serviços, benefícios, programas e projetos, antes expostos aos critérios dos municípios, passam a ser articulados entre as ações da União, estados e municípios.

A política anterior a este processo obedecia aos critérios da LOAS, entretanto, no que diz respeito às funções de cada ente federativo existia a sobreposição de funções, o que levou o município no contexto do governo Fernando Henrique a assumir a maioria das responsabilidades na formulação e implementação de programas municipais. A partir da retomada em nível nacional da coordenação da política de assistência através dos dispositivos citados, as políticas antes formuladas em nível municipal passam a compor apenas o cenário de políticas formuladas a nível nacional e implementadas ao nível municipal. Conforme o SUAS, os entes federados têm responsabilidades na *implementação* da política de assistência social, com atribuições estabelecidas na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS).

O financiamento das políticas passam também por mudanças. O SUAS estabelece a utilização de indicadores para a realização da partilha de recursos, onde considera o porte populacional, seus indicadores sócio-territoriais, a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município. Outra questão que se modifica com o novo parâmetro da Assistência Social é a maior fiscalização do ponto de vista da utilização dos recursos da esfera federal sobre os municípios. Estes, para ter acesso aos recursos do FNAS necessitam prestar contas anualmente através do Relatório Anual de Gestão, que informatizado permite maior agilidade e interconexão de informações.

Apesar da pesquisa não contar com os dados sobre financiamento da assistência social via FNAS nos últimos anos, pois no exame dos relatórios da

STASC não estão disponíveis os recursos transferidos para o FMAS, consta no seu plano de 2005 que Alvorada passou a contar com maiores aportes de recursos para realizar as ações no âmbito da assistência.

Neste sentido, em 2004, recomeça a trajetória da Assistência Social no município de Alvorada, que como ocorrido em 1999, quando vigorava a discussão e implantação da descentralização da assistência social, passou a vivenciar um novo desafio, que é a implantação do SUAS. Neste mesmo ano, Alvorada já recebe os recursos da União para implantar o seu primeiro Centro de Referência da Assistência Social - CRAS. É implantado também o Programa de Atenção Integral à Família- (PAIF) e Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – (PETI) com recursos federais.

Do ponto de vista do quadro funcional, também se tem um incremento importante. A secretaria passa a contar com um secretário; uma coordenadora geral; cinco diretorias; sete técnicos e cerca de quarenta e nove funcionários que compõem as demais funções da STASC.

No ano de 2005 por satisfazer os critérios para obtenção da gestão básica do SUAS (ter médio porte populacional, grande índice de famílias em vulnerabilidade e grande parte de programas executados no município) Alvorada passa a realizar as ações da assistência social regulamentadas pelo SUAS em dois tipos de proteção: a básica e a especial, que são desenvolvidas e coordenadas pelas unidades públicas: Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)¹⁶ e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS)¹⁷. Instituiu-se então inicialmente dois CRAS no município, que até 2008 vai ter este número ampliado para cinco; e um CREAS; com recursos enviados pelo governo federal para promover a proteção social básica e especial.

De acordo com o SUAS, a proteção social básica por intermédio de cada CRAS, deve operar de modo a promover serviços sócio-educativos, serviços e

¹⁶ O Centro de Referência especializada de Assistência Social, CRAS, faz parte da proteção social básica, instituído pelo SUAS e tem por objetivo, prevenir situações de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de Vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação de renda ou fragilização de vínculos objetivos- relacionais e de pertencimento social. (Plano Municipal de A. Social 2005)

¹⁷ O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), constitui-se numa unidade pública estatal, responsável pela oferta de atenções especializadas de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.

projetos de inserção produtiva e plantão social que atendam as famílias vulneráveis. Neste sentido, percebe-se uma readequação dos antigos programas à nova conjuntura municipal de organização da assistência social. Assim, o serviço ASEMA já consolidado no município, passa a operar no CRAS assim como, o programa Família Cidadania, único programa formulado em nível municipal, na atual conjuntura. Tal programa presta atendimentos às famílias (200 durante 8 meses) para oferecer orientação, encaminhamentos para aquisição de documentos e indicação de cursos. Atividade semelhante à desempenhada pelo antigo SAAC. As outras atividades realizadas nos CRAS, como o PAIF, Pró-Jovem adolescente são programas federais.

No CREAS municipal, os serviços prestados são todos normatizados pelo SUAS 2004. Este por sua vez conta com os programas que atende m crianças e adolescentes em situação de rua, Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto e com o Serviço de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual - Sentinela. Tais programas e o serviço são obrigаторiedades às quais o município deve se enquadrar para receber os recursos destinados à proteção social especial de média complexidade.

A respeito dos programas federais em nível municipal, sem dúvidas o Bolsa Família, Programa de Garantia de Renda Mínima é o que tem o maior espectro de abrangência (atende 6005 famílias no município). Por decisão do atual governo federal, o programa unificou todos os benefícios (bolsa escola, bolsa alimentação, Cartão alimentação e o auxílio gás). De acordo com Plano Municipal de Assistência social de 2005 as principais vantagens de tal programa é a expressiva expansão do atendimento, e o aumento no valor dos benefícios.

Desta forma, do ponto de vista dos programas implementados há um significativo aumento no número e predominância de programas federais, comparativamente à ação da esfera municipal nos anos recentes. De acordo com o Quadro 5 abaixo.

| Programas | Nível de formulação e financiamento | Financiamento/mês |
|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------|
| PAIF | União | 108,000 |
| BOLSA FAMÍLIA | União | 387.315,00 |
| PETI | União | 10,880 |
| SAC- Serviço de Ação continuada | União | 260.196 |
| Pro-jovem adolescente | União | |
| Abrigo Infantil | Município/estado RS | 44.752,00 Estado |
| Idoso | | 24,449 Município |
| População Adulta | | |
| Família e cidadania | Município | 163.078 |
| CSU | Município | 40.454 |
| OASF | Município | 1.792 |

Quadro 5- Ações federais, estaduais e municipais de Assistência social em Alvorada 2004-2009. Fonte Plano Municipal de Assistência social 2005 - STASC. Elaborado por Luciana Pazini Papi

Diante da evidência empírica, torna-se inevitável considerar o fato de que a descentralização da política de Assistência Social na conjuntura recente alterou-se (principalmente com o governo Lula). Ganhando maiores números de programas e sua normatização pela esfera federal, observa-se uma tentativa de recentralizar a formulação de políticas públicas no nível central de governo através do financiamento de programas aos quais as prefeituras devem aderir impreterivelmente, se pretenderem ter acesso aos recursos destinados à Política de Assistência Social. Neste sentido, torna-se claro que a política municipal de assistência, assemelha-se mais a uma política federal, apenas executada no âmbito local.

Em que pese a “perda de autonomia” na formulação da agenda de política local (contrariando a norma federalista de soberania sobre seu território), é possível observar igualmente o avanço da abrangência dos serviços, de sua profissionalização e institucionalização. Algo que para a realidade de um município como de Alvorada, que acumulou problemas econômico -sociais, é essencial.

Neste sentido, examinando a questão de formulação de políticas em Alvorada, vê-se que não há sentido em polarizar a discussão entre centralização e descentralização na gestão de políticas públicas. Como se pode observar é no momento em que a autonomia (medida através da capacidade de um município de formular sua agenda de políticas públicas) fica comprometida em função do atravessamento dos programas federais, que a Política de Assistência Social alcança sua maior abrangência em torno dos programas e ações executadas.

Extrapolando os dados, pode-se igualmente presenciar diante da observação da realidade deste município, que a execução eficiente da Política de Assistência

social coordenada e financiada nacionalmente , passa a ser o grande desafio deste município. Pois, em uma realidade como de Alvorada que apresenta graves problemas econômicos e sociais, torna-se inócua a discussão de reivindicação de autonomia. Se os programas chegam prontos para execução no município, reivindicar autonomia para quê?

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os propósitos deste trabalho em que se buscou relacionar o processo de descentralização no Estado federativo brasileiro e seu impacto na autonomia local (medida através da capacidade de um município formular políticas públicas próprias), se concluiu, em consonância com os dados, que a esfera federal continua a apresentar um forte peso na vida política do município. Seja em momentos em que se verifica sua retirada da coordenação e financiamento das principais políticas, seja em momentos em que se observa sua maior presença neste processo.

No caso de Alvorada a descentralização da assistência social em favor dos municípios na década de 1990, (especificamente em 1997, momento periodizado nesta pesquisa) ocorre num movimento claro de transferências de funções de um nível de governo para o outro sem que uma coordenação articulada pelo governo federal incidisse sobre o processo. A instância regulatória de tal política ficou restrita ao LOAS, cabendo ao município definir sua agenda de acordo com a demanda de sua população.

Sabe-se que este processo foi acompanhado de repasses de recursos em favor das instâncias subnacionais. Igualmente importantes, foram os repasses nacionais ao Fundo de Municipal de Assistência Social. Entretanto, em realidades de perfil sócio-econômico como Alvorada em que os índices de pobreza são alarmantes, estes repasses se mostraram insuficientes. Portanto, diante da ampla parcela da população que demandava por políticas sociais, pode-se afirmar que a despeito da autonomia alcançada pelo município durante este período, os pequenos avanços na área não foram suficientes para resolver ou minimizar os problemas locais.

No segundo período em que se processa a descentralização, delimitado por mim, como uma nova conjuntura nacional em que se faz o esforço de recentralizar a coordenação da Política de Assistência Social (de 2003/2004 a 2009), percebe-se igualmente uma importante influência desta esfera figurando no aspecto autonomia política municipal. Com novas regras de coordenação e financiamento da Política Pública da Assistência Social, vê-se que a apesar do passo em direção à maior abrangência e institucionalização desta política, o município perde sua autonomia e

adapta-se ao governo federal, tornando-se autônomo apenas para executar uma agenda que não é formulada no âmbito de seu território.

Apesar da discussão sobre federalismo e descentralização se amparar fortemente no conceito de autonomia, percebe-se que autonomia em realidades de extrema precariedade parece não significar muito do ponto de vista do avanço de uma política pública.

Tal aspecto parece corroborar com o pressuposto de Arretche (1996), para quem a eficiência de uma política não é cavadária de um nível de governo. Ou seja, que não há sentido em relacionar práticas mais centralizadas do ponto de vista da política pública com ineficiência e ao contrário práticas descentralizadas com eficiência. Apesar do estudo se reportar apenas a um estudo de caso, ao comparar os dois momentos no processo de descentralização, parece estar acontecendo no momento atual um importante esforço imprimido pelo MDS em tornar parte dos projetos sociais do governo em projetos perenes que transformem-se posteriormente em política institucionalizada na constituição. Um importante passo nesta direção é o envio do documento de tipificação dos programas de assistência social aos municípios que prevê a transformação do que até então era apenas um programa (transitório) em serviço. Ou seja, busca a institucionalização através da permanência no tempo. Outro indicativo deste esforço é a tentativa de informatizar toda a rede de assistência social, possibilitando que as ações executadas no âmbito municipal seja de conhecimento das demais redes (estaduais e federais), tornando o trabalho mais articulado, minimizando a sobreposição de ações, o conseqüente desperdício de dinheiro público e a ineficiência na resolução das situações.

Ao contrário do que possa parecer, as problematizações ora traçadas não têm o objetivo de afirmar que formas mais centralizadas seriam mais eficientes do que formas descentralizadas. Constatou-se apenas que, na realidade pesquisada em dois momentos, foi exatamente no período em que as práticas em relação a descentralização são reequacionadas, tendo uma maior ordenação e coordenação nacional em favor das políticas públicas de assistência social que o município ora observado se beneficia. Neste sentido, o significado “autonomia” parece não dizer muito em realidades tais como a de Alvorada. Pelo menos do ponto de vista da política pública. Sobre esta afirmação é válido referir a contribuição de Souza (1998) acerca das desigualdades existentes em diferentes regiões e localidades no Brasil quando afirma que não foram todos os municípios que puderam lançar mão da

autonomia local. Em municípios de maior dinamismo econômico e estruturação institucional, a dependência financeira da esfera federal não é tão expressiva, o que possibilita ao município inovar nas políticas e torná-las eficientes, apesar desta relação não ser direta.

Desta forma, apesar de ser comum a atração por uma das formas de desenho administrativo na gestão de políticas públicas (centralizado X descentralizado), torna-se cada dia mais imprescindível se examinar concretamente as respostas que a federação como um todo apresenta diante de tais formatos. Sem endossar teses que se amparem em juízos de valor, a administração pública através de suas políticas públicas precisa equacionar tal discussão para que a gestão sobre seu território realmente avance. Para tanto, análises que dissociem os aspectos administrativos, dos políticos parecem não ser os mais adequados para que se avance nas suas propostas. Assim, estudos de caso, que referenciem experiências concretas sobre políticas públicas diante do desenho federativo e suas formas mais centralizadas ou descentralizadas parece ser uma boa estratégia para que se compreenda a política pública não apenas como um dado, mas como um processo que envolve regras e contradições anteriores ao seu processo de definição.

5 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRUCIO, F. L. ; FRANZESE, C. . Federalismo e Políticas Públicas: o imp acto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007 .

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Fleury Sonia (org). Democracia, Descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006 .

AFFONSO, R. B. A. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. São Paulo em Perspectiva - O Novo Município: economia e política local, São Paulo, v. 10, n. 03, 1996.

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. Opinião Publica, Maio 2003, vol.9, nº1, p.124-147.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111 - 141, 1999.

BARAT, Josef. Logística, transporte e desenvolvimento econômico: A visão Institucional. São Paulo: Editora Cla, 2007 .

BARROSO, V. L. M. (Org.) Raízes de Alvorada – Memória, História e Pertencimento. Porto Alegre: EST, 2006a.

_____. A Emancipação de Alvorada nas memórias de Irineu Luiz da Silveira In: BARROSO, V. L. M. (Org.) Raízes de Alvorada – Memória, História e Pertencimento. Porto Alegre: EST, 2006b.

_____. A Emancipação de Alvorada nas memórias de Irineu Luiz da Silveira In: BARROSO, V. L. M. (Org.) Raízes de Alvorada – Memória, História e Pertencimento. Porto Alegre: EST, 2006c.

BREMAEKER, François. Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBAM, Mimeo, 1994.

CHANG, Ha-Joo. Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a história secreta do Capitalismo. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2008.

CLEMENTINO, M.L. Realismo nas finanças municipais do Nordeste. Trabalho apresentado no congresso interamericano Del clad. Rio de Janeiro 1996. In NICOLAU J. M (org) RJ: Revan 1998.

FARIA, Carlos Aurélio P. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97 -110, 2005.

FIGUEIREDO, R. LAMOUNIER, B. As cidades que dão certo: Experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MH comunicação, 1996.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, n.21 p. 211 -259, jun.2000.

GUIMARÃES, M. C. L.. O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um balanço bibliográfico. O&S. Organizações & Sociedade, Salvador -Bahia, v. 9, n. 23, p. 57-77, 2002.

MELO, Marcus Andre. Crise Federativa, Guerra -Fiscal e Hobbesianismo Municipal: As Vicissitudes da Descentralização. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, p. 1-14, 1996.

METROPLAN, Fundação Metropolitana de Planejamento. Plano Diretor – Prefeitura Municipal de Alvorada. Porto Alegre, 1980.

RIGATTI, D. Formação de áreas urbanas com função de habitação na RMPA: o caso de Alvorada. Dissertação mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 1983.

_____. Alvorada, ou de como se constrói um cidade aos pedaços. In: BARROSO, V. L. M. Raízes de Alvorada: Memórias, História e Pertencimento. Porto Alegre: EST, 2006.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988 In: Fleury Sonia (org). Democracia, Descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27 -41, 2004.

SOUZA Celina; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, Sao Paulo, v. 48, p. 187 - 212, 1999.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. Dados (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, RJ, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

SOUZA, Celina. Federalismo, Descentralização e Reforma Constitucional Em Contextos de Desenvolvimento Regional Desigual. The Advance -Progress (Vidalia), SALVADOR, v. 4, n. 9, p. 127-148, 1997.

SOUZA Celina. Reinventando O Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralizacao. São Paulo em Perspectiva, SAO PAULO, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

SOUZA Celina; BLUMM, M. H. N. . Autonomia Política Local em Contextos de Desigualdades Intra e Inter-Regionais. In: 23º ENANPAD, 1999, Foz do Iguaçu, PR. Anais do 23º Encontro Anual da ANPAD. Belo Horizonte, MG : ANPAD, 1999.

STASC. Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Cidadania. Plano municipal da Assistência Social. Alvorada 2001

STASC. Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Cidadania. Plano municipal da Assistência Social. Alvorada 2003

STASC. Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Cidadania. Plano municipal da Assistência Social. Alvorada 2005

TINOCO, D. S. DescentralizaçãoXdespreparo institucional dos municípios da Grande Natal. In: Anais do 22º encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998 .

TOMIO, F. R. L. Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira. Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2005.

REZENDE, F. Modernização tributária e Federalismo fiscal . In: Rezende Fernando e Oliveira Fabrício Augusto (org). Descentralização e Federalismo fiscal no Brasil: Desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro Konrad Adenauer Stiftung, 2003 .

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em Torno de um "Velho" Tema: A Descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 fev. 2010. doi: 10.1590/S0011-52581997000300004.

Sítios visitados:

<http://www.alvorada.rs.gov.br/>

http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios_detalhe.php?municipio=Alvorada

<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001e.html>

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

<http://jusvi.com/artigos/42011>

<http://www.mds.gov.br/>

<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=298>