

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

THIAGO MAUER LOPES

**DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES ENTRE O MUNICÍPIO E A
UNIÃO: O CASO DE ESTEIO DURANTE OS GOVERNOS FHC 2 E
LULA 1 (1999-2006)**

PORTO ALEGRE

2011

THIAGO MAUER LOPES

**DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES ENTRE O MUNICÍPIO E A
UNIÃO: O CASO DE ESTEIO DURANTE OS GOVERNOS FHC 2 E
LULA 1 (1999-2006)**

Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado como requisito
parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Ciências Sociais na
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Maria Izabel Noll

Porto Alegre

2011

THIAGO MAUER LOPES

**DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES ENTRE O MUNICÍPIO E A
UNIÃO: O CASO DE ESTEIO DURANTE OS GOVERNOS FHC 2 E
LULA 1 (1999-2006)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria Izabel Noll - UFRGS

Prof^a. Dr^a. Angela Quintanilha Gomes - Unipampa

Prof^a. Dr^a. Ligia Mori Madeira - UFRGS

“Pouco conhecimento faz com que as pessoas se sintam orgulhosas. Muito conhecimento, que se sintam humildes. É assim que as espigas sem grãos erguem desdenhosamente a cabeça para o Céu, enquanto que as cheias as baixam para a terra, sua mãe.”

Leonardo da Vinci

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a todos aqueles que me apoiaram todos esses anos dentro e fora da universidade, e que nos momentos que precisei me estenderam uma, por vezes as duas mãos.

Agradeço à minha família que, sempre unida, me serviu de porto seguro, e cuja liberdade de pensamento e expressão incentivou desde a infância, permitindo que pudesse desenvolver o senso crítico e cético, que me tornou o feliz homem que hoje sou.

À UFRGS e seus professores, tal qual excelência em ensino permitiu que minha paixão pelas ciências fosse multiplicada por cem.

E agradeço Especialmente e dedico esta etapa de minha vida aos meus pais, que mais do que tal, são amigos. Minha mãe, que sempre esteve por perto, como uma loba em defesa das crias e ao meu pai, cujo exemplo de dedicação à família, empenho em busca dos sonhos, caráter e superação, me serve de exemplo de onde um dia sonho chegar.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo entender o processo de descentralização do federalismo brasileiro após a constituição de 1988, quando os municípios foram elevados ao mesmo nível dos governos estaduais e federal, a nova relação, com a União (agora com autonomia local), o como essa levou à concentração das responsabilidades locais na área da Assistência Social, e que contornos essa passou a ter a partir da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000. Tendo em vista que as políticas tomadas pelo governo federal incidem imediatamente naquelas que serão base na esfera municipal, avaliaremos como se deram as relações entre o município e a união durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) após a promulgação da nova lei. Para tal, realizaremos um estudo de caso da aplicação de políticas públicas em um município médio da Região Metropolitana de Porto Alegre, chamado Esteio, buscando avaliar qual dos dois governos (o primeiro, do PSDB e o segundo do PT) teve um enfoque mais assistencial.

Palavras Chave: Descentralização. Assistência Social. Esteio. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work aims to understand how the process of decentralization of the Brazilian federalism, in the period after the new national constitution from 1988, when the municipalities' status reached the same level than the states and federal governments, (bearing in mind the new kind of relations between the city hall and the Union) led the new federated entity to the concentration of responsibilities in the Social Assistance area and which characteristics this took after the implantation of the Fiscal Responsibility Law (FRL) in 2000. In view that the federal taken policies dictate what kind of policies will be worked by the city hall, we will estimate how this relation between municipalities and the Union during the Fernando Henrique Cardoso mandate (1999-2000) and Luis Inacio Lula da Silva mandate (2003-2006) as republic presidents, before the new law promulgation. For such, we will accomplish a case study of the public policies application in an average Porto Alegre Metropolitan's Region (PAMR) municipality called Esteio, seeking to estimate which one of the two governments (the first by PSDB and the second by PT), had a most welfare focus.

Palavras Chave: Decentralization. Social Assistance. Esteio. Public Polices.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA- Aliança Renovadora Nacional

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social

COMDICA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

DIP- Departamento de Imprensa e Propaganda

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMAS- Fundo Municipal para Assistência Social

FNAS- Fundo Nacional de Assistência Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPMF - Imposto provisório sob movimentações financeiras

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDB- Movimento Democrático Brasileiro

ONG- Organização Não Governamental

PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB- Produto Interno Bruto

PND- Programa Nacional de Desestatização.

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido Social da Democracia Brasileira

PSB- Partido Socialista Brasileiro

RMAS- Rede Municipal de Assistência Social

RMPA- Região Metropolitana de Porto Alegre

SMCAS- Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PORQUÊ DESCENTRALIZAR	15
2.1 O Terceiro ente federado: o município	19
2.2 O Governo Federal democrático e as Políticas Sociais	23
3 REPASSE DE VERBAS E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS EM ÂMBITO MUNICIPAL: O CASO DE ESTEIO	29
3.1 A Assistência Social durante o 2º Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)	37
3.2 A Assistência Social durante o 1º Governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006)	40
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
BIBLIOGRAFIA	47
ANEXO - Entidades cadastradas na SMCAS	50

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tomou a forma do pacto federativo há um bom tempo, o que chega a confundir pesquisadores sobre a data de criação de tal pacto, a ponto de Willian Riker, em *Handbook of Political Science*, de 1975, no capítulo sobre o federalismo, chegar a sugerir que a federação brasileira nasceu em 1834, ainda no período imperial (ARRETCHE, 2001).

A verdade é que, embora não seja tão antigo assim, o federalismo brasileiro acompanha a maior parte da história política brasileira, tendo seu advento junto à república, em 1889, encerrando um Estado centralizado e monárquico, que vigorava desde 1824, elevando pela primeira vez as províncias ao nível de entes federados, ou seja, descentralizando.

Acontece que nesse ponto o Brasil destoa daquela que é considerada a federação de fato, a norte-americana, onde o processo que ocorre é o de centralização do poder (no sentido de oposição à descentralização), ainda que o sistema federal tenha se mantido intacto. Isso ocorre porque, nesse caso, as colônias inglesas viram-se obrigadas a unir-se de forma a vencer o poder colonial, entregando assim funções e poderes seus para uma nova entidade recém criada, a União, que respeitaria as unidades estaduais, mas que interviria quando houvesse conflito entre esses. Esse modelo é o que Ivo Duchacek (1970) e Preston King (1982) chamam de *Coming-Together*, com estados autônomos unindo-se por um motivo maior, em contraponto com o caso do *Holding-Together*, que se aplica ao Brasil com fortes ressalvas, pois esse descreve Estados de etnias variadas que se vêem obrigados a unir-se por um motivo qualquer, e que possuem na barganha seu ponto de tensão (DUCHACHEK & KING Apud ARRETCHE, 2001). O Brasil encaixa-se nesse, pois, apesar de não contar com nítidas diferenças étnico-culturais entre seus membros, viu na federação uma forma de contentar as elites locais e manter a existência do Estado nacional, evitando a disrupção desse, como ocorrera no resto da América Latina no século anterior.

Entretanto, o fato de haver mais federações no sentido inverso (Estados centralizados que concedem independência às suas regiões para facilitar a

administração, e no período posterior à segunda guerra mundial, viabilizar o Estado de Bem-Estar Social), torna os Estados Unidos da América em exceção, e não a regra, sendo assim, podemos dizer que “as instituições federalistas vêm a ser tentativas de equilibrar os interesses regionais uns com os outros, como também com os do centro”. (CINTRA, 1972:58)

Aqui vemos que federalismo e descentralização não são sinônimos, e sim que a diferença entre esses seria o contexto em que ocorrem. A federação pode ocorrer tanto de baixo para cima como o inverso, ou seja, pode partir de estados separados afim de defesa mútua, ou de um estado centralizado que divide seu poder para reduzir responsabilidades e facilitar a administração, enquanto que a descentralização é uma forma de eliminar intermediações burocráticas e melhorar a gestão pública, a partir de

“Uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se na concepção de que a descentralização afeta as relações do poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos da sociedade”. (GUINMARÃES, 2002:3)

Pois é justamente essa diferença que permitiu ao Brasil que houvesse ‘revezes’ centralizadores ao longo de toda sua história, sem jamais perder o formato federativo, clausula pétrea em sua constituição. A única exceção a esse fato foi o Estado Novo, que entre 1937 e 1945, concentrou praticamente todos os poderes nas mãos do governo central, que até mesmo indicava quem seriam os administradores dos estados, rompendo com uma estrutura que dava aos estados (ou ao menos às suas elites) plena autonomia, deixando até mesmo o controle do governo federal nas mãos de dois, por vezes três estados, prática conhecida como *política dos governadores* (SOUZA, 1990) e que vinha desde 1889.

Tal período, posterior ao golpe de 1930, foi importante para a criação de uma identidade nacional, aproximação entre os antigos entes federados e a criação de leis trabalhistas e mídia nacional (no sentido em que o governo passa a dar importância ao setor, com a criação do DIP). Apesar dos feitos desenvolvimentistas na área da economia, em termos políticos as medidas tomadas foram claramente anti-federalistas, com o objetivo de acabar com a “anarquia e desintegração nacional” (AMARAL Apud PARANHOS, 1997:26). Os Estados ainda sofreram

sanções, tiveram suas polícias eliminadas, e as elites locais perderam a influência do período anterior. O Estado nacional governou com base em intervenções nos planos econômico e social, alterando o cenário político nacional.

Segundo Abrucio e Franzese (2010), os legados da era Vargas para o federalismo brasileiro seriam a super-representação dos estados menores no Legislativo nacional, o fortalecimento do Executivo, que até então era subordinado aos principais estados, como já citado, e a criação de uma burocracia nacional. Nas esferas subnacionais a administração, com esta perspectiva, fora abandonada, por não fazer parte do plano desenvolvimentista, projeto eminentemente nacional.

A constituição de 1946 retoma o federalismo com algumas novidades: a) com relação ao texto de 1937 houve a preocupação de uma destinação de verbas para estados menores, pois o modelo continuava sendo nacional-desenvolvimentista; e b) com relação ao texto de 1937 onde os estados menores, por medo do retorno à política do “café-com-leite”, tiveram um reforço da sobre-representação parlamentar, conquistada por pressão das elites locais. Essas mesmas elites recuperaram muito do poder que possuíram antes, dando força ao congresso e obrigando os governantes nacionais e os partidos a prestarem uma atenção especial ao cenário estadual e seus “Caciques”. (ABRUCIO Apud ABRUCIO & FRANZESE, 2010)

Durante esse período houve uma radicalização extrema da política nacional, o que levou muito à insatisfação com o sistema, que leva ao golpe de estado por parte dos militares, em 1964, retomando o controle da estrutura burocrática no centro. Nesse período as relações intergovernamentais se mostravam muito mais próximas daquelas que definem um estado unitário que uma federação. Mas foi nesse estado autoritário e centralizado que as políticas sociais começaram a ser aplicadas no país,

“As políticas federais de habitação e saneamento básico eram formuladas, financiadas e avaliadas por uma agência federal e executadas por uma série de agências locais dela dependentes. 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.” (ARRETCHE, 1998:114)

Ao longo da década de 80, enquanto o Brasil passava por sua “transição lenta, gradual e segura”¹ rumo à democracia, a política local passou a receber maior valorização, no passo em que, a nível internacional, a descentralização passou a ser associada ao ideal democrático, principalmente no sentido de ampliação da participação e do controle por parte dos cidadãos.

Como fruto natural do fim do autoritarismo, a constituição de 1988 devolveria aos estados da união parte do poder que haviam perdido no revés de 1964. Porém uma novidade aparece no texto. Pressionado pelas regiões mais pobres e pelas elites locais, em conformidade com o discurso descentralizador, os municípios são elevados a igual nível dos estados e união, e se tornam também entes federativos, estrutura inovadora, sem precedentes, e que tornaria o Brasil um dos países mais descentralizados do mundo. O novo sistema delegou as funções de assistência social e repassou fundos para os municípios (alguns dos quais vivem apenas com as verbas agora repassadas pelo governo federal), transferiu a burocracia da área para as prefeituras e aproximou os serviços àqueles que mais necessitam.

Além disso, os estados brasileiros que mais sofrem com as disparidades sócio-econômicas passam a receber maior atenção na distribuição de verbas e criação de programas por parte do governo federal. Tal fenômeno ocorre devido à sobre-representação que esses recebem no legislativo. Sendo assim, o governo, em busca de maior apoio no congresso, vê-se obrigado a atender às necessidades desses representantes locais, de tal forma que o novo sistema oriundo da redemocratização condiz com Celina Souza, que diz que

“ a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais”.
(SOUZA, 1998:3)

Porém, se as políticas sociais ficaram por conta das municipalidades, áreas como a previdência, a ciência e a tecnologia permaneceram sob responsabilidade do governo federal, que estava mais preocupado com outros temas, como o controle da inflação. Assim, o modelo que mantinha anteriormente o controle centralizado e que era *competitivo* (pois por vezes duas esferas de governo prestavam o mesmo

¹ Frase dita por Ernesto Beckmann Geisel, presidente do Brasil entre 1974 e 1979, referindo-se à abertura das liberdades e futura transição da Ditadura militar para a nova República.

tipo de serviço, descoordenadamente), se torna um *federalismo cooperativo*, com áreas de atuação claramente distintas (DE ALMEIDA & CARNEIRO, 2003:126).

Além do momento inicial de descentralização durante a Nova República, há um segundo momento em que novas ações governativas levam a uma nova fase de delegação de funções. Essa ocorre em 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que após a criação de mais de mil municípios na década entre a nova constituição e o fim do século, obriga as prefeituras a trabalharem de forma pré-estabelecida com as verbas repassadas pelo governo federal aos seus caixas.

Para avaliar esse peculiar momento de transição em que o governo federal cria programas sociais, destina verbas para esses, mas que delega a administração dos programas para as mãos das esferas municipais, este trabalho visa observar esses trabalhos a partir de sua implantação em um município médio da região Metropolitana de Porto Alegre, Esteio.

Por se tratar da principal área de transferências de recursos de uma esfera para a outra, e por contar com dados mais claros, além de ser a mais importante atribuição delegada aos municípios, esse trabalho dará destaque à Assistência Social do município. Assim, analisaremos a trajetória de formulação e implantação das políticas públicas, em assistência social, entre os anos correspondentes à troca de partido no governo federal, sendo eles o PSDB, que governou entre 1995 e 2002, na figura de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e o PT, que governa entre 2003 e segue ainda hoje, com um período de oito anos com Luis Inácio Lula da Silva (Lula), e atualmente com Dilma Rouseff. Selecionamos, com vistas à melhor avaliação, os mandatos número 2 de FHC (1999-2002) e número 1 de Lula (2003-2006)- que correspondem à implementação e convivência com a LRF- com o objetivo compreendermos as relações entre as esferas municipal e federal após a nova lei.

Portanto, o objetivo principal desse trabalho é comparar as políticas assistenciais desses dois governos no período supracitado. Para tanto, tomam-se como pressupostos centrais que o repasso das verbas é independente dos partidos que se encontram na prefeitura, e que a visão do governo federal com relação às políticas assistencialistas é o que dita a forma de ação local na área. A partir destas questões testaremos duas hipóteses que, de certa forma, se opõem uma à outra: 1)

O aumento e a melhoria dos programas sociais se dão a partir do tempo e aprimoramento de realização das políticas, a partir das normas da LRF, e, 2) O PT tende a dar maior atenção e repasso de verbas para assistência social que o PSDB, ao menos no período em que os dois conviveram com a LRF.

Para chegarmos aos objetivos propostos, este trabalho utilizará análise documental e revisão bibliográfica, além de comparação entre os dados que se apresentam para exemplificar a descentralização e desenvolvimento humano em nível nacional e aquilo que se apresenta na realidade municipal durante todo o período referido. Os documentos examinados foram extraídos da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social do Município de Esteio.

Assim trataremos, no segundo capítulo, do contexto histórico da descentralização da Nova República brasileira, abordaremos melhor os conceitos envolvidos, a trajetória do processo nos anos que antecederam o período pesquisado, e as alterações distributivas e delegativas que ocorreram após a Lei de Responsabilidade Fiscal em âmbito nacional.

No terceiro capítulo daremos destaque à cidade Esteio, a transferência e a aplicação das verbas federal e local nas políticas de assistência social nos distintos governos de Lula e FHC, entre 1999 e 2006, e como se deram as relações entre os governos envolvidos, já que a cidade manteve-se sob o domínio políticos do PSB ao longo de todo o período, sendo que o partido nunca fez parte da coligação de nenhum dos presidentes, tendo assumido a prefeitura em 1997 e abandonado apenas após as eleições de 2008.

2 PORQUÊ DESCENTRALIZAR

No período pós segunda guerra mundial os Estados ocidentais tenderam a tomar uma estrutura burocrática centralizada, sejam esses Estados desenvolvidos ou não, o que permitiu um forte crescimento econômico, geração de infra-estrutura e captação de capitais, tanto de dentro como de fora desses países. Não por acaso, tal fenômeno ocorreu entre as décadas de 1950 e 1980, como via de coesão e proteção dentro do território nacional ante uma suposta ameaça (ideológica ou política) oriunda do bloco soviético comunista, foi o que se chamou de *Welfare-State*.

Aproximando-se do final do século XX e com o enfraquecimento do lado vermelho da guerra fria, houve um questionamento global pela reforma do Estado. Esta reforma visaria maior descentralização das políticas governamentais, tendo em vista que tanto os países do primeiro quanto os do terceiro mundo vinham sofrendo uma crise pela situação internacional de problemas fiscais, a perda do dinamismo econômico do período anterior e do enfraquecimento dos Estados nacionais com relação ao seu poder regulatório, pois com o aumento das populações, principalmente as mais carentes, o governo tornou-se incompetente no sentido da aplicação de seus modelos de assistência e provisão. Essa situação deu vazão à formulação dos ideais neoliberais, que visavam à minimização do Estado, gigante, caro e burocrático, a essa altura praticamente insustentável, dando fim aos gastos que considerariam desnecessários, levando, assim, à crise dos *Welfare-States* entre os países desenvolvidos e ao fim do modelo desenvolvimentista que se via na maioria dos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina.

Os discursos e as formas de descentralização variavam conforme a forma de governo, mas a pressão pela descentralização agiu sobre diversos países. No caso daqueles que se encontravam em desenvolvimento, ocorreu através da pressão de entidades internacionais como o FMI, que cobravam também a privatização de empresas estatais. No caso dos países desenvolvidos, como a França, ocorreu pois grupos civis visavam à maior participação social na tomada de decisões e *Accountability*. No Reino Unido, como exemplo de cobranças étnicas, foram concedidas certas liberdades à Escócia e País de Gales, como a (re)criação dos parlamentos locais.

Ainda na terra da rainha e também nos Estados Unidos, a visão neoliberal forçou o enxugamento da burocracia estatal, fortalecendo as Organizações Não Governamentais e as sociedades civis locais. Além da transferência de interesses de políticas sociais às ONGs, houve países que trilharam o caminho da descentralização dentro do próprio Estado, com delegação de funções às esferas subnacionais, com a criação ou melhoria e ampliação do federalismo, como é o caso de Espanha e Bélgica, que buscavam que as minorias étnicas até então sub-representadas recebessem autonomia política (WATTS Apud ARRETCHE, 2002), além da África do Sul, que nos anos 1990 encontrou nesse sistema de governo a melhor maneira de lidar com os problemas sociais e com a violência que se alastrava pelo país.

Vale citar que, conforme Almeida (2005), o fato de os governos centrais cederem às pressões por descentralização, não leva esses a perderem seu poder ou tornarem-se menos importantes, já que os governos nacionais podem se adaptar, assumindo novos papéis, principalmente de reguladores e de agentes redistributivos, transferindo, na verdade, apenas um aumento de responsabilidades para os governos subnacionais, livrando-se por vezes de funções que se tornam difíceis de manter à distância.

Segundo Affonso (2000), a relação entre federalismo e descentralização se vê a partir de um ponto de vista histórico, ou seja, quando se parte de uma situação de centralismo, o federalismo se identifica com descentralização (no caso contrário, como nos EUA, partindo-se de estados autônomos que se unem pra evitar a anomia, a centralização é que toma a faceta de democrática). No caso da América Latina, é comum que se faça uma ligação estreita entre descentralização e democracia. Isso ocorre por que no continente latino a maioria dos estados sofreu com a centralização do poder nas mãos de governos autoritários e pouco providentes. Como forma de romper com a tradição do sistema anterior, satisfazer as elites locais, que tornam-se importantes com o retorno da democracia e base local do voto, satisfazer parte dos interesses internacionais de delegação de funções como forma de tornar o Estado mais eficiente, e como forma de deixar as populações como fiscalizadoras mais próximas do poder, as novas constituições nacionais responderam com federações, que foram elaboradas ou reestruturadas em Estados de grande território, como o mexicano e o argentino, onde o sistema federal serve como mecanismo de luta das

províncias do interior contra o excessivo poder da capital (SHAPIRA Apud SOUZA,1998:3) além, claro, do brasileiro.

Apesar da presença da estrutura federalista nos três principais estados do continente, a tendência dos países latinoamericanos seria a de descentralizar com vistas a tornar o Estado mais eficiente em suas políticas, e não de autonomizar as unidades subnacionais. Ainda assim,

“a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latinoamericanas. [...] esta concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa, e, portanto, menos dependente do Estado.” (ARRETCHE, 1996:4)

Acontece que independentemente do sistema político adotado depois da queda dos governos autoritários, a democracia foi sempre o ponto de partida das populações não apenas latinoamericanas, como de todos os países com governo autoritário e economia em desenvolvimento do mundo no período posterior a 1976, quando ocorreu a revolução dos cravos em Portugal, e inaugurou o que Samuel Huntington chamou de terceira onda de democratização. Através da visão que liga democracia à descentralização, pode-se afirmar que a autonomia do governo local serve ao interesse democrático por constituir-se braço administrativo do Estado que fornece os serviços e as condições conforme a necessidades particulares do local. Assim, ainda que não diga respeito a todos os casos,

“nos casos em que a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, ganhou maior peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. Este foi, por exemplo, o caso do Brasil.” (AFFONSO, 200:128)

Durante o regime militar brasileiro, entre as décadas de 1960 e 1980, a política nacional, apesar de seguir o modelo federativo, na prática aproximava-se muito mais de um sistema centralizado, tendo em vista que os governadores estaduais e os prefeitos das principais cidades do país não eram eleitos pela população ou por sistemas internos das unidades referente da federação, mas eram indicados de cima, pela cúpula do governo militar. Assim, os estados estavam nas mãos do governo federal, e, não obstante não tivessem autonomia prática para

políticas próprias, pois uma ação contrária aos interesses do governo federal poderia derrubar o governo subnacional, até mesmo as polícias militares, que seriam o contingente de autonomia defensiva dos estados, estavam sob o comando do Exército nacional.

Mas é com a entrada da nova década, a de 1980, que a política começa a mudar, pois em 1979 o ato complementar nº4 é revogado, permitindo a criação de novos partidos, que substituiriam, nos anos seguintes, as siglas do governo, a ARENA, e a sigla oposicionista, localista e de orientação democrática, o MDB, abrindo eleições gerais em 1982. A eleição de governadores e senadores não vinculados ao governo federal, além de colocar número expressivo de representantes pró democracia no colégio eleitoral, que elegeria o primeiro presidente civil, Tancredo Neves, em 1985², dando fim ao governo militar, seria um primeiro passo no retorno à federação de fato no Brasil.

Assim, o país encontrou o caminho federativo antes mesmo de encontrar a descentralização. Os governantes estaduais e municipais voltaram a ser escolhidos pelo voto popular, o que garantia legitimidade à seus governos (que não havia no plano federal, eleito por colegiado eleitoral seletivo). Juntamente a tal, os governos subnacionais retomam o controle fiscal de alguns impostos que, até então, estavam sobre administração da união. Ações que viabilizaram a execução de tarefas locais de maneira autônoma e, conseqüentemente, o retorno da política brasileira ao sistema federativo (ARRETICHE, 2002), que sua carta ordena desde a proclamação da república, quase um século antes.

Ainda conforme Arretche (2002), a descentralização não viria nem com a promulgação da constituição de 1988, que apenas consolidaria o federalismo, dando também autonomia aos municípios e destinando verbas e tributos para esses. Isso ocorre porque, apesar da elevação dos municípios ao mesmo *status* que os estados e a União, esse ficou responsável pela aplicação de políticas sociais próprias, enquanto que o governo federal mantinha as políticas herdadas da ditadura militar, como as políticas de habitação, previdência social e sistema de saúde público, o que definiria uma *federação competitiva*, conforme mencionado no capítulo anterior. Foi

² Tancredo Neves veio a falecer antes mesmo de assumir o cargo, que foi ocupado pelo seu vice, José Sarney.

somente no início dos anos 1990 que o governo federal transferiu a burocracia federal para as prefeituras, repassou verbas, passou o controle de todas as políticas sociais, com exceção da previdência, para as esferas subnacionais, descentralizando finalmente a área da assistência social, e caracterizando o sistema político nacional como o de uma *federação cooperativa*³, pois as áreas de atuação não mais entraram em choque.

2.1 O Terceiro ente federado: o município

Com a elevação dos municípios à entes federados pela constituição de 1988, a descentralização do sistema tributário passou a ser uma das principais características da federação brasileira. Tal fato é tão marcante, que Celina Souza (1998) mostra que, enquanto a federação em países em desenvolvimento retém a maior parte das receitas no governo federal, como é o caso do México, com 80% da retenção, no Brasil a tributação é mais equanimente distribuída, pois os governos federal, estadual e municipal contam com 36,5%, 40,7% e 22,8%, respectivamente, das verbas arrecadadas em 1993.

Assim, os municípios passam a receber não apenas o repasso de verbas do governo federal, como torna-se possível a criação de políticas próprias (ainda que muitas cidades, por tratarem-se de regiões de população pequena e pobre, e pela falta de atividade econômica, e portanto, sem cobrança significativa de impostos, dependam única e exclusivamente dos repasses dos níveis superiores). Talvez essa supervalorização tributária do município se dê como forma de corrigir uma ambigüidade do sistema, sendo essa a semelhança de tratamento entre estados e municípios, já que são entes iguais na federação, fato contraditório se comparando esses, já que o segundo não possui representação parlamentar nem nas câmaras nacionais nem na estadual, enquanto que o primeiro possui três senadores federais e número de representantes proporcional à sua população na câmara dos deputados, tendo assim o poder de influenciar, através do congresso, nas políticas adotadas pelo executivo nacional.

³ DE ALMEIDA & CARNEIRO, 2003:126

Mas não apenas na área financeira e fiscal os municípios receberam autonomia. Como entes federados plenos, os municípios puderam pela primeira vez elaborar um corpo jurídico próprio, independente das outras esferas, além da criação de constituições municipais, conhecidas, na maioria dos casos, como leis orgânicas, que dão vazão ao funcionamento dos tribunais locais, além das mais diversas instâncias de fiscalização dentro da área de abrangência.

Com esse fortalecimento dos municípios, que passaram a se auto legislar, 1.385 novos municípios vieram a se formar no país, passando de 4.179 em 1988 para 5.565 nos dias de hoje (TOMIO, 2005). O aumento se deu em curto período de tempo, assim que promulgada a nova constituição, pois, diferentemente do período militar, onde as condições para emancipação eram difíceis de cumprir, e respondiam diretamente ao plano federal, no novo período tornou-se simples, com a ausência de critérios para a criação dos novos entes, permitindo aos distritos se desmembrarem quando assim entendessem melhor aos seus interesses. Regiões de pequena população e de baixa infra-estrutura emanciparam-se visando o ganho financeiro *per capita* que as novas municipalidades receberiam em relação aos distritos municipais que foram outrora, em muitos casos gerando estados locais deficitários, que vêm no repasse de verbas a única maneira de se sustentar, como foi comentado anteriormente.

“O Processo de multiplicação de municípios tornou-se efetivamente predatório porque beneficiou mais as pequenas municipalidades, onde há menor população e menos problemas coletivos, levando-se em conta sua magnitude e complexidade. Por tabela, foram prejudicados os governos locais de médio e grande porte, com maior população e onde a demanda por recursos públicos é mais necessária e premente” (ABRUCIO, 2002:50)

Não apenas o problema da falta de recursos em relação à população de torna o problema dos municípios de médio e grande porte, mas também o fato de ter de atender aos cidadãos das cidades menores quando essas não tem como oferecer o serviço. Essa farra emancipatória só chegou ao fim em 1996, quando nova lei nacional passou a exigir o estudo de viabilidade administrativa e financeira para a criação de novas municipalidades, tirando das unidades federadas a autonomia da legislação no assunto.

Vale lembrar que o maior número de municípios que surgiu ao longo do período se deu em regiões rurais pouco desenvolvidas ou em estados com níveis de desenvolvimento humano mais baixo. Essa criação de novos municípios em áreas com essa caracterização socioeconômica se dá devido a uma esperança de investimentos, melhor dizendo, da possibilidade de acesso a novas receitas não geradas no município, já que a constituição de 1988 definiu que a maior parte das transferências aos governos subnacionais se daria com o objetivo de combater as desigualdades, logo, favorecendo as entidades mais pobres.

Entretanto, além da melhoria de condições por parte dos municípios com menor desenvolvimento econômico, a descentralização permitiu também o crescimento de municípios com potencial taxativo, pois

“no que se refere à eficiência na arrecadação de receitas tributárias, os dados disponíveis apontam uma melhoria na performance dos governos municipais. De fato, os municípios ampliaram expressivamente suas receitas próprias, contrariando a tese da ‘preguiça fiscal’, segundo a qual a descentralização apoiada fortemente em transferências implicaria desestímulo à exploração de bases próprias de arrecadação, uma vez que estas possuem um elevado custo político”. (AFFONSO, 1996:8)

Para o governo federal a descentralização foi um baque difícil de lidar, principalmente pela falta de definição com relação à divisão de competências entre governos. A descentralização fiscal tirou recursos da União, criando lacunas de áreas onde nem o capital central nem o capital local se encontravam, ao mesmo tempo em que todas as instâncias de governo investiam dentro de uma mesma área. Assim, com o passar do tempo,

“de forma devagar e inconstante, os estados e os municípios estão substituindo o governo federal em algumas funções, enquanto que outras, como o caso da habitação, estão sem qualquer apoio financeiro governamental devido à política de controle fiscal do governo federal.” (SOUZA, 1998-2)

Muito por conta da pressão de uma sociedade civil mais organizada, que passou a pressionar em defesa a seus interesses e por definição das atribuições de cada instância, é que se levou paulatinamente à delegação de funções de uma instância à outra, definindo mais claramente, ainda que não de forma adequada,

onde começam e onde terminavam as responsabilidades de cada governo, resultado de uma descentralização descoordenada.

Conforme Marta Arretche (2004), o governo federal depende de boa coordenação entre as diferentes esferas para o apoio em suas políticas locais. Entretanto, essas coordenações eficientes não necessariamente querem dizer a presença elevada de partidos da base aliada nos governos subnacionais, pois se assim fosse, no período democrático, o presidente em melhor situação seria Itamar Franco, e não FHC, como acompanhamos na literatura política. Assim, a base de apoio não é condição suficiente para a boa governança em um Estado descentralizado.

Com isso, outra característica da elevação do município é a independência partidária, querendo dizer, mesmo que o município conte com partido de oposição àquele que comanda o governo federal em sua prefeitura, as verbas repassadas são garantidas. Assim, com renda própria ou de repasso, os municípios puderam aplicar as suas políticas próprias com a certeza de que poderiam seguir mantendo essa, o que se manteve ao menos até o ano de 2000, com a criação da LRF. Entretanto, essa forma de ser do sistema federal brasileiro causou muitos problemas. Portanto,

“Embora Estados e municípios cumprissem a regra constitucional de gastar 25% de suas receitas em ensino, cada um estabeleceu sua própria prioridade de gasto. Ainda que a autonomia de decisões de alocação de gasto tenha possivelmente produzido melhor adaptação a necessidades locais, seus efeitos foram a elevação generalizada do gasto acompanhada de superposição e a dispersão das ações”. (ARRETCHÉ 2004:20),

Agora se, durante o período entre 1982 e a implantação da nova constituição federal, os municípios e principalmente os estados tiveram um princípio de autonomia que culminou na criação do terceiro ente federado e da possibilidade de aplicação e administração por parte das esferas locais, foi apenas em 1989 que o executivo federal pôde tomar o formato democrático, com a primeira eleição para presidência da república, depois de quase 30 anos. O eleito nesse pleito foi Fernando Collor de Melo, que teria um mandato curto, sofrendo *impeachment* em 1992, também o primeiro caso da história brasileira.

2.2 O Governo Federal democrático e as Políticas Sociais

Se o país até então encontrava-se fechado para o capital internacional, foi no governo Collor (1990-1992) que ocorreu a abertura para o mercado exterior, e junto com essa, a entrada do projeto neoliberal, que via com bons olhos a descentralização das funções governamentais em forma de privatizações. Collor criou o I PND⁴ passando o controle das empresas do público para o privado, supostamente mais eficiente.

No campo das políticas públicas, o governo deixou de elaborar o orçamento relativo à saúde, um boicote ao SUS. Fragmentou a Seguridade Social entre vários ministérios, lançou um pacote anti-trabalhista com a função de tirar certos direitos Previdenciários, vetou o LOAS, que serve de organização da Assistência Social, impedindo a realização dos trabalhos sociais, que constavam de obrigação constitucional, naquele mandato (PEREIRA⁵).

Em vista dessas ações e de outros escândalos, de corrupção, e do fracassado plano econômico, que culminaram em pressão popular, o congresso viu-se obrigado a solicitar a saída do Presidente, sendo substituído por Itamar Franco (1992-1994). Diferentemente do Presidente anterior, Franco sancionou o LOAS, ainda que mantivesse a política de privatizações. Em vista disso, chamou Fernando Henrique Cardoso para ocupar a cadeira de Ministro da Fazenda. Essa convocação foi importantíssima para os anos que se seguiriam, pois foi dentro do programa chamado de Plano Real de estabilização da moeda, que as políticas sociais puderam tomar forma, o controle inflacionário permitiu melhor fiscalização da utilização de verbas, se tornou marca da Nova República, e lançou FHC como o mentor intelectual do plano, popularizando-o para os anos seguintes.

Ainda no governo Itamar Franco, um projeto que vinha do governo de Collor sai do papel: a reforma tributária. Como efeito imediato de tal reforma, as relações federativas foram alteradas. O que mais afetou o âmbito municipal foi a proibição do imposto municipal sobre combustíveis, além de limitar a emissão de títulos da dívida

⁴ PND- Programa Nacional de Desestatização, que no governo Collor vendeu 38 pequenas empresas do governo federal, recebendo um montante de U\$ 780 milhões.

⁵ Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>

pública pelos estados e municípios, além da criação de uma base para incrementar os cofres da união, o IPMF⁶, que passa a ser o principal imposto federal.

Mas o grande feito do governo de Itamar Franco foi a descentralização do SUS. No período anterior a ele, apenas trabalhadores de carteira assinada e seus dependentes possuíam direito à utilização do sistema, entretanto, o objetivo do governo, em conforme com a nova constituição, foi de literalmente universalizar o atendimento. Para que tal fosse possível, era preciso que a estrutura passasse para o comando municipal, que prontamente aceitou o plano de meta, pois era do interesse geral das prefeituras que todos os seus cidadãos pudessem receber tratamento médico. Como obviamente os municípios não poderiam apenas aceitar a nova gerência, sem aporte financeiro, o Ministério da Saúde ofereceu três modelos de administração, à qual o município deveria escolher um, conforme o tamanho e a capacidade local (ARRETCHE, 2002)

Com o fim do governo Franco, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é eleito para o primeiro de seus dois mandatos no executivo federal. Nos anos que se seguiram, a capacidade deliberativa do novo presidente levaria a uma reforma na distribuição de competências que alteraria completamente e daria rumos racionais às competências dos diferentes níveis de governo.

FHC encontrou, quando assumiu, uma política de habitação social que, junto com o programa de saneamento básico, se encontrava centralizado sobre a égide federal. Como nos anos anteriores essa política fora abandonada, a solução encontrada por colocá-las de volta em ação, principalmente a segunda, foi a descentralização por vias de privatização, por vezes com a política do livre mercado na área de serviços.

Obviamente não foi apenas com o objetivo de retomar o funcionamento dos serviços que Cardoso tomou a ação de entregar as empresas ao capital privado. Talvez o principal motivo para tal tenha sido com relação à manutenção das baixas taxas inflacionárias que o Real vinha possuindo nos últimos anos, e que, para sua manutenção como tal, necessitava de uma capitalização do governo federal, o que foi feito com a venda de títulos e de estatais e da pressão pela venda dos bancos estaduais, o que também evitou a constante transferência do déficit fiscal do estado

⁶ Imposto provisório sob movimentações financeiras, hoje conhecido como CPMF.

para a União (o que comumente gerava rombos orçamentários), além da obtenção de empréstimos com entidades internacionais, como o FMI.

No discurso, como forma de explicar as ações que vinha tomando, o governo federal alegava que a

“fonte de recursos herdada do modelo anterior erodia a capacidade de o governo federal atingir a meta da universalização dos serviços exclusivamente com base em recursos públicos. Para isso, seria necessário atrair recursos do setor privado, abrindo as empresas estatais – particularmente as de saneamento – a formas de terceirização e privatização dos serviços”. (ARRETCHE, 2002:34)

No segundo ano de governo foi lançado o plano de políticas sociais que permearia o governo FHC inteiro, esse se chamava *Uma Estratégia de desenvolvimento social*. O plano previa a promoção da igualdade de oportunidades, com enfoque direto em áreas de educação, saúde, nutrição, previdência social e seguro-desemprego, habitação, trabalho e saneamento (DRAIBE, 2003). A forma de chegar aos objetivos era contando com a participação das instâncias inferiores de governo, ainda que essas apresentassem entraves.

A medida encontrada para delegar funções às instâncias inferiores da federação pelo governo federal, mesmo com o protesto inicial dessas, foi a política de investimentos naqueles que cumpriam a forma estipulada pela União na área em questão. Assim, estados que cumpriam as normas do jogo recebiam um repasse maior do FGTS, enquanto que aqueles que não o faziam recebiam apenas o repasse obrigatório, assim, paulatinamente, as instâncias subnacionais passaram a cumprir com as vontades do governo federal, independente de partido.

Ainda que contra a vontade dos municípios, o governo federal, a partir do Ministério da Educação, iniciou uma campanha pela concretização daquilo que a carta de 1988 dizia: que o ensino público fundamental deveria ser de responsabilidade das municipalidades. Para isso, foi projetada uma emenda constitucional que cobrava que 15% das receitas de estados e municípios deveriam seguir para o FUNDEF, e de lá distribuídas para os municípios conforme o número de alunos matriculados, o que incentivou os municípios ampliarem o número de vagas oferecidas, com vistas a não perder o fundo (ARRETCHE, 2002).

Um bom exemplo da validade dessa descentralização delegativa é apresentada pro Abrucio (2002), que cita a merenda escolar, que ainda no início do governo FHC tinha sua compra centralizada, por vezes estocada em Brasília, e em seguida redistribuída para todas as cidades do país. Então apresentam-se dois problemas, 1) a alimentação e necessidades referentes a essa é diferente em locais distantes da federação, e 2) por vezes a mercadoria já se encontrava estragada ao chegar ao destino. Assim, o governo federal deixou a cargo dos municípios a compra dos produtos, repassando a verba necessária para tal, o que, não apenas elimina os dois problemas supra-citados, como movimenta a economia local.

Ao final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, uma série de políticas de distribuição de renda havia sido adotada pelo governo federal, esses eram o PETI, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Programa Renda Mínima, o Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola e o Vale Gás. Todos esses programas foram aplicados pela gestão municipal, com repasses padronizados do governo federal, de forma a diminuir as desigualdades regionais. Em alguns desses programas, principalmente aqueles chamados de bolsa, o governo passou a cobrar uma contrapartida daqueles que estavam recebendo o aporte financeiro, geralmente a frequência das crianças na escola e visitas à postos de saúde.

Os programas sociais, o combate à inflação e até mesmo a privatização, que na época era vista com bons olhos pela massa, tiveram boa aceitação entre a população em geral, o que levou FHC a uma fácil reeleição, ainda no primeiro turno, em 1998. Para tanto, conseguiu aprovar uma reforma constitucional permitindo o mecanismo da reeleição.

No segundo ano do segundo mandato de FHC, em maio de 2000, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF, medida final na contenção de despesas desnecessárias por parte dos governos subnacionais, estabeleceu os mecanismos de restrição orçamentária e definiu, mais claramente, as responsabilidades de todos os poderes, evitando a sobreposição de funções.

Outra importante medida tomada pela LRF foi a utilização do BNDES para o assessoramento dos governos subnacionais com o objetivo da adaptação à nova regra e seus requisitos fiscais básicos e a modernização da máquina pública (ABRUCIO, 2002)

Apesar dos avanços na área de descentralização, o governo FHC falhou no quesito de desenvolvimento regional, ou seja, faltou estratégia para alavancar as regiões menos desenvolvidas do país, que tornaram-se dependentes do incentivo federal para a realização de suas políticas. Mas a maior falha do governo FHC, segundo Fernando Abrucio (2002) foi a ausência de políticas urbanas, que levou à metropolização das maiores cidades, com elevação do desemprego e crescimento da desigualdade social e violência nas periferias. Assim, a lição para o governo seguinte é que “um ministério das Cidades é prioridade neste país, com grandes problemas metropolitanos, fragilidade e fragmentação nas políticas urbanas e uma articulação intergovernamental incipiente” (ABRUCIO, 2002:94).

Pois, curiosamente, uma das primeiras medidas do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), eleito na sua quarta tentativa à presidência, foi a criação do Ministério das Cidades. Medida que intensificaria o trabalho urbano, tendo em conta que o PT recebera um país com variedade de programas implementados, mas ainda com flagrantes desigualdades, principalmente nas metrópoles.

Tendo justamente a desigualdade, nas regiões metropolitanas, e o auxílio aos mais pobres, em cidades pequenas e rurais, com destaque para o Nordeste, como foco principal das políticas sociais, o governo Lula, lança nos primeiros dias de seu governo o programa Fome Zero, que visava à distribuição de alimentos com auxílio de doações da sociedade civil e incentivo à agricultura familiar. Para além da distribuição de cestas básicas, o programa buscava também a transferência de rendas para essas famílias, através do cartão alimentação, e a criação de restaurantes populares em todo o território nacional, encabeçados por um novo ministério, o Ministério Especial de Segurança Alimentar. O problema do programa foi a não utilização da máquina de delegação de funções aos municípios já existentes, pois o controle do programa havia ficado por conta do próprio governo federal.

Talvez a falta de visão, que se apresentou no início do governo do PT, tenha sido devido à tentativa de reconstrução da estabilidade econômica nacional, abalada pela primeira vitória de um candidato esquerdista na história democrática brasileira, o que causou alta no número de desempregados e baixou o poder de compra do consumidor. Essa descoordenação política no ano de 2003 levou o governo federal

a investir menos em políticas sociais que em qualquer um dos oito anos anteriores em que FHC esteve no poder.

Com as seqüentes falhas do programa em evidência, após o primeiro ano de mandato, o Ministério Especial foi diluído no Ministério da Assistência Social, e o programa Fome Zero foi integrado ao novo programa do Bolsa Família, que unificava em um só as bolsas que FHC havia implementado, a saber, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale-Gás (DE ALMEIDA, 2004), de forma a tentar responder às cobranças realizadas pela pouca atenção que o governo vinha despendendo na área.

Mas de forma geral, assim que reestruturados os problemas oriundos das eleições de 2002, o governo pôde colocar em ação seus planos de sociais, passou a utilizar a ferramenta delegativa e tornou-se o principal programa do governo, o que de certa maneira seguiu o *modus operandi* do governo anterior, com continuidade da política econômica e pequenos ajustes nas áreas de Assistência. As diferenças entre os dois governos, se é que elas existem, testaremos no capítulo seguinte.

3 REPASSE DE VERBAS E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS EM ÂMBITO MUNICIPAL: O CASO DE ESTEIO

Para a realização dessa pesquisa empírica e documental, escolhemos a cidade de Esteio, integrante da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), por que essa cidade não apresenta nenhuma característica em especial que possa atrair recursos do governo federal e contou apenas com mandatos de um mesmo partido ao longo do período pesquisado, sendo que esse partido, o PSB, não fez parte da coligação de nenhum dos dois presidentes da república durante o período que compreende entre 1999 e 2006.

Quando afirmamos que a cidade não possui nenhuma característica especial, queremos dizer que os índices econômico e de desenvolvimento humano não se destacam por dificuldades, pois a cidade possui o maior índice de alfabetização, o 2º melhor Índice de Desenvolvimento Humano da Região (0,842) e o 3º maior Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) do Estado⁷, estando longe daquelas cidades que mais precisam de ajuda federal. Assim, a cidade não receberia nenhum tratamento diferenciado por parte da União em seu repasse de verbas, já que a cidade não sofre com problemas crônicos, e possui boas condições de aplicação de políticas sociais autônomas, ainda que aplique os programas sociais oriundos das esferas superiores.

Temos, então, que a cidade de Esteio possui 80.669 habitantes, vivendo em uma área de 27,6 km², o que faz do município o de menor território no Estado do Rio Grande do Sul, e uma das mais altas densidades demográficas, com 2917,87 habitantes por quilometro quadrado.

A cidade localiza-se a cerca de 30 quilômetros de distância ao norte de Porto Alegre, fazendo divisa com Canoas, ao sul, Nova Santa Rita, ao oeste, Cachoeirinha, no sudeste e é separado da cidade de Sapucaia do Sul pela RS-118, ao norte. Os principais pontos de ligação da cidade são a própria RS-118, no sentido oeste-leste, que escoa a mercadoria produzida na região do Vale do rio dos Sinos até a BR-290, indo para o litoral e o resto do país, e pela BR-116, que corta a cidade no sentido norte-sul, e se trata da principal via de ligação da RMPA com os outros

⁷ Informações fornecidas no site da prefeitura municipal de Esteio.

estados, além de ser a estrada que liga Esteio à Capital. Também no sentido nortesul a cidade recebe os trilhos do sistema urbano de trens, o Trensurb, que liga Porto Alegre a São Leopoldo. Esteio encontra-se a menos de 30 minutos de ambos os destinos, sendo a forma mais rápida, eficiente e barata de transporte da região.

O principal destaque da cidade é a Expointer, maior feira agropecuária da América Latina, sediada anualmente no parque de exposições Assis Brasil, e que em 2004 bateu o seu recorde de visitantes, com um público de 720 mil pessoas, além dos expositores, oriundos de diversos países. A feira, por ser destaque internacional, movimenta a economia de Esteio e de todas as cidades do entorno com a recepção de turistas que Esteio, por falta de rede hoteleira, não pode suportar.

Esteio passou a fazer parte da RMPA assim que da instituição dessa, em 08 de junho de 1973, a partir da lei complementar nº 14, juntamente com outros 13 municípios. Já nessa época a região se estruturou ao longo das principais estradas que ligam Porto Alegre ao centro do país, as BRs 116 e 290, condições essenciais para industrialização e desenvolvimento econômico, pois, na falta de acesso direto a portos no litoral, a opção rodoviária é a mais viável para o transporte de cargas da região para o mundo. Na atualidade a RMPA conta com 32 municípios, alguns dos quais puderam desenvolver sua economia tardiamente, a partir de reformulações e chegada de novas indústrias, como a General Motors, em Gravataí, nos anos 1990. A RMPA conta com uma população conjunta de praticamente quatro milhões de habitantes, e o quarto Produto Interno Bruto (PIB) em importância no Brasil, uma renda per capita de R\$ 21.636,24 e um elevado IDH de 0,833, comparável ao dos países de primeiro mundo.

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

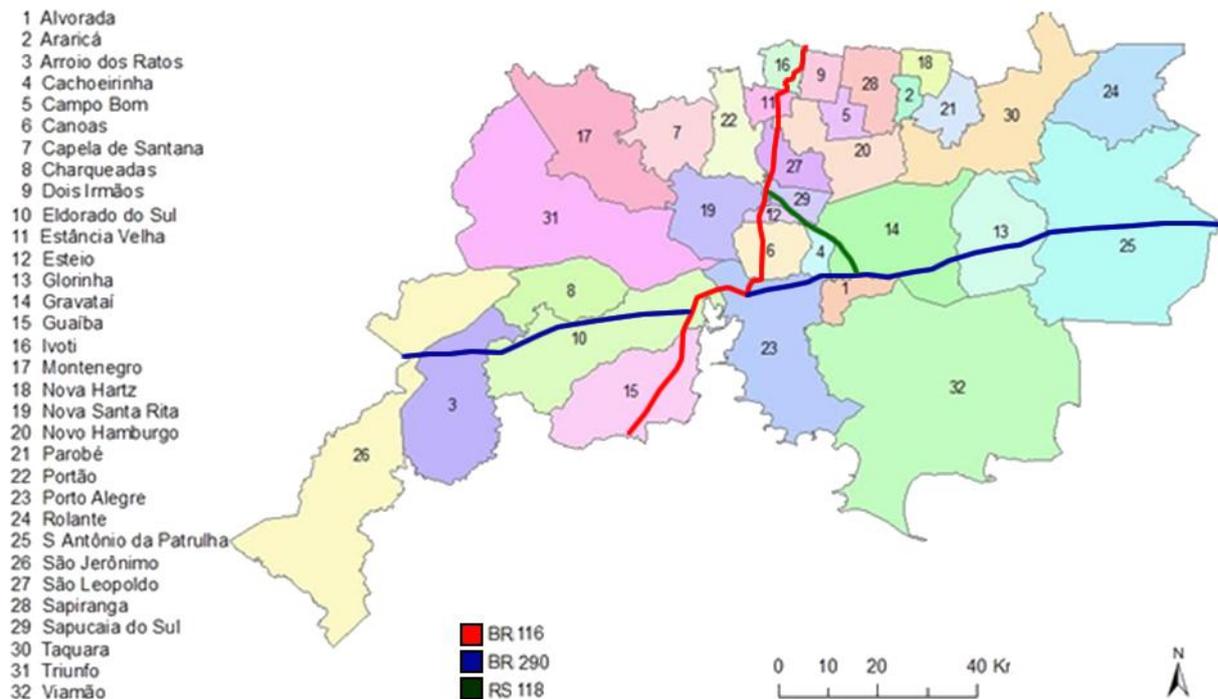


Figura 01- Região Metropolitana de Porto Alegre, Esteio localizada como número 12. Fonte: <http://www.baixarmapas.via12.com>, a partir de dados do IBGE e adaptado para demonstrar as principais vias da RMPA.

A Área que atualmente corresponde à cidade de Esteio pertenceu durante mais de um século à cidade de São Leopoldo, à época Feitoria do Linho e Cânhamo, e era conhecida como matão do esteio. A colonização da região começa na longínqua 1933, quando operários foram obrigados a abrir clareiras na mata para a construção da estrada rodoviária que ligaria a Capital, Porto Alegre, à Novo Hamburgo, motivo pelo qual os trabalhadores geraram assentamentos na região.

Agora diretamente ligada ao centro da cidade e à capital por vias rodoviária e ferroviária (“Maria fumaça”, construída 30 anos antes). Em janeiro de 1948, o agora conhecido Esteio é elevado à categoria de vila, sendo desmembrada do 1º distrito de São Leopoldo, para em março de 1958, através da lei municipal nº 174, se tornar o 11º distrito independente da cidade, diferenciando-se do distrito mais próximo, Sapucaia.

A vila, não contente com o tratamento que vinha recebendo por parte da prefeitura, que não investia na infra-estrutura básica, como escolas e atendimento médico, assim que se vendo na possibilidade de auto sustentação, realizou

assembléia emancipacionista, encabeçada por Dr. Julião Rodrigues de Moura, e plebiscito assinado por 2.116 pessoas em 1953. O apelo foi atendido, e em 20 de dezembro de 1954 é desmembrado de São Leopoldo, pelo então governador do Estado, Ernesto Dornelles, e forma sua primeira equipe de administração comanda pelo Sr. Luiz Alécio Frainer. A equipe assumiria o governo do novo município em 28 de fevereiro do ano seguinte, sendo essa considerada a data municipal da cidade.

Em apenas dois anos como cidade emancipada, Esteio já contava com três escolas, posto de saúde, junta militar, sistema de dragagem do arroio sapucaia, que corta a cidade, já havia se livrado do mal que mais causava doenças na antiga vila, o excesso de cães, que passaram a ser cuidados pelo canil municipal, além de ruas cascalhadas, a fim de evitar o incômodo com a lama. Nesse curto período a cidade teve um acréscimo de quatro mil habitantes, chegando aos 16.600. Esse rápido crescimento certamente demonstra o potencial econômico da cidade, oriundo da localização privilegiada, no meio do caminho da ferrovia que ligava Porto Alegre à Novo Hamburgo.

Tal foi a expansão dessa região que, além da ferrovia do início do século, contava com a BR-116, que em 1976 foi iniciado um grupo de pesquisa para tentar desafogar o trânsito intenso da estrada, que já causava congestionamentos à época. Assim, o meio encontrado para chegar aos objetivos foi a criação de um sistema de trens urbanos, sendo criada a Trensurb (substituindo o antigo trem), que inaugura em 1985 o trajeto nº 1 do metrô de Porto Alegre, entre o Mercado Público e Sapucaia do Sul. O trajeto foi completado no ano de 2000, com a inserção de São Leopoldo no programa.

Não por acaso, foi justamente nesse trajeto que se desenvolveu a economia da Região Metropolitana de Porto Alegre, que além dos 120 mil veículos que circulam nos dois sentidos da BR-116 (2º trecho mais movimentado em uma estrada federal no Brasil), contava com a movimentação do Trensurb, que completa o transporte com cerca de 300 mil passageiros por dia. As duas opções geram riqueza e facilidade de sazonalidade dos trabalhadores, que podem percorrer trajetos longos em curto período de tempo, possibilitando a moradia em uma cidade e o trabalho em outras. Além disso, os investimentos na região fizeram dessa uma área de grande industrialização, que apenas em Esteio conta com 461 fábricas, nos ramos da

metalurgia, vestuários, tecidos em geral e plásticos, além da fabricação de diversos produtos manufaturados.

Um dos fatos que devemos tomar como um importante fator no desenvolvimento da região às margens da BR-116 é a presença de mão-de-obra qualificada que essa apresenta, dando preferência por essas áreas às empresas que procuram se instalar próximas ou em Porto Alegre. Essa mão-de-obra é formada pela grande presença de universidades ao longo da BR e da linha do trem, que começa com a Feevale em Novo Hamburgo, segue com a Unisinos em São Leopoldo; Uniritter, UniLaSalle e Ulbra, em Canoas e IPA e UFRGS (campus do centro) em Porto Alegre. Para as outras cidades da RMPA é mais difícil o estudo até o terceiro grau, tendo em vista que há pouca opção de academias, e as principais encontram-se distantes, tornando, assim, os trabalhadores das outras regiões menos capacitados que aqueles da região citada.

Mas podemos ver em números essa maior tendência à industrialização, e conseqüentemente à geração de empregos das cinco cidades localizadas no trajeto da BR-116 ao norte de Porto Alegre, ou seja, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo, também conhecidas como *Vale dos Sinos*, no quadro 01. A soma dessas cidades em números de empregos disponíveis em 2008 dá 42.408 vagas, ou seja, 25,6% das vagas disponíveis entre aquelas cidades que fazem parte da RMPA desde sua fundação, enquanto as outras oito cidades (excluída Porto Alegre) produzem 31.380, ou seja, 19,24%.

Esteio, nesse caso, produz 18.861 vagas, ou uma para cada 5,92 de seus habitantes, que em boa medida trabalham em outras cidades da região, principalmente Canoas e Porto Alegre. Assim, Esteio tem produzido, em média, um número maior de vagas de emprego com relação a seus habitantes que a maior parte das cidades da RMPA, gerando mais que a própria capital, que costuma receber a população de outras cidades como trabalhadores, ainda que nos empregos menos valorizados, como mostra o quadro a seguir, já que o trabalhador de Porto Alegre recebe, em média, salário muito maior que o das outras cidades. Vale notar ainda, que apesar do bom desenvolvimento econômico da cidade, a população de Esteio recebe, em média, 2,9 salários mínimos, pouco abaixo da média metropolitana, que é de 3,1.

	Média Salarial (salários mínimos)	Empresas	Pessoal ocupado	Habitantes por vaga
Alvorada	2,6	2.567	17.770	6,92
Cachoeirinha	3	5.098	37.666	7,39
Campo Bom	2,9	3.240	23.003	7,10
<i>Canoas</i>	<i>3,8</i>	<i>12.523</i>	<i>89.254</i>	<i>7,13</i>
Estância Velha	2,6	2.002	12.901	6,44
Esteio	2,9	3.187	18.861	5,92
Gravataí	3,6	7.489	56.664	7,57
Guaíba	3,5	3.316	17.580	5,30
<i>Novo Hamburgo</i>	<i>2,9</i>	<i>14.958</i>	<i>92.227</i>	<i>6,17</i>
<i>Porto Alegre</i>	<i>4,6</i>	<i>90.077</i>	<i>780.549</i>	<i>8,67</i>
<i>São Leopoldo</i>	<i>3,2</i>	<i>8.321</i>	<i>61.756</i>	<i>7,42</i>
Sapiranga	2,1	3.602	28.717	7,97
<i>Sapucaia do Sul</i>	<i>3,6</i>	<i>3.419</i>	<i>22.118</i>	<i>6,47</i>
Viamão	2,7	4.516	21.403	4,74
TOTAL	3,1	165.390	1.280.469	7,74

Quadro 01 – Média salarial e geração de empregos na RMPA. Cidades cortadas pela BR-116 em itálico. Fonte: Censo IBGE 2008. Elaborado por Thiago Mauer Lopes.

Entretanto, a melhor maneira de se avaliar o poder econômico de uma entidade é a partir de sua produção bruta e a relação dessa com a sua população, ou ainda, saber da participação de sua economia dentro do grupo em evidência, assim, o Quadro 02 mostra que a cidade de Esteio encontra-se na 7ª posição em um ranking de PIB entre as 14 cidades da RMPA, perdendo apenas para cidades com população maior que a sua, estando ainda na frente de outras cidades mais populosas, com o total R\$ 2.056.261,00, ou 2,71% da população metropolitana. Assim, com 80.699 habitantes, ou 2,32% da população, a cidade encontra-se com a elevada renda *per capita* de R\$ 25.345, 3º entre os municípios da RMPA, atrás apenas de Canoas e Porto Alegre.

Esteio, como a maioria dos municípios brasileiros, sofre com a desigualdade social, isso fica claro quando comparamos os dados até aqui obtidos com a porcentagem de pessoas na linha da pobreza na cidade, que é de 27,64%, o que não é de surpreender, quando temos uma cidade com renda per capita de R\$ 25.345,00 mas que tem a sua população recebendo em média 2,9 salários mínimos.

	População Total	Pop. RMPA (%)	PIB (R\$ 1.000)	PIB <i>per</i> <i>capita</i> (R\$)	PIB na RMPA (%)	Posto RMPA (PIB)
Alvorada	195.718	5,62	1.087.998	5.150	1,43	12º
Cachoeirinha	118.294	3,40	2.839.759	24.229	3,74	6º
Campo Bom	60.081	1,73	1.172.837	19.907	1,54	11º
Canoas	324.025	9,31	12.580.262	38.133	16,57	2º
Estância Velha	42.589	1,22	533.744	12.377	0,70	14º
Esteio	80.669	2,32	2.056.261	25.345	2,71	7º
Gravataí	255.762	7,35	5.352.575	20.105	7,05	3º
Guaíba	95.230	2,74	1.744.502	18.084	2,30	8º
Novo Hamburgo	239.051	6,87	4.418.162	17.262	5,82	4º
Porto Alegre	1.409.939	40,51	36.774.704	25.713	48,44	1º
São Leopoldo	214.210	6,15	2.934.147	13.962	3,86	5º
Sapiranga	75.020	2,16	992.934	12.848	1,31	13º
Sapucaia do Sul	130.988	3,76	1.705.758	13.529	2,25	10º
Viamão	239.234	6,87	1.728.600	6.704	2,28	9º
TOTAL	3.480.810	100	75.922.243	18.096	100	

Quadro 02 - População e PIB na RMPA. Fonte: Fundação Estadual de Economia (FEE) e IBGE. Elaborado por Thiago Mauer Lopes

Apesar de todo o bom desempenho, que apresentamos até aqui, da cidade de Esteio, os referidos dados estão mais bem relacionados à iniciativa privada local e os benefícios que essas trazem à cidade, à RMPA e à população desses. Para sabermos sobre a força e o desenvolvimento da prefeitura municipal, precisamos saber o quanto a cidade arrecada com impostos, a partir do qual serão realizados os investimentos municipais próprios na área de assistência social e no combate à desigualdade e demais serviços. Assim, sem o reforço dos capitais federais que são repassados às prefeituras, temos o quanto as cidades possuem disponíveis para utilização com todas as suas despesas.

Aqui a cidade de Esteio não se encontra entre as mais desenvolvidas, mas sim em um nível mediano se comparado àquelas cidades industrializadas como ela mesma. Esteio arrecada cerca de R\$ 124,20 por cada um de seus habitantes, disponibilizando menos recursos para aplicação nas áreas mais necessitadas pela prefeitura. Para se ter uma idéia da menor arrecadação, vemos que Novo Hamburgo possui uma tributação de R\$ 216,29 per capita, 74% maior, isso que essa não é a

que mais arrecada, perdendo para Porto Alegre com R\$ 533,08 e Campo Bom, com R\$ 251,21, conforme vemos no quadro a baixo.

	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial - IPTU (R\$)	Imposto sobre Serviços - ISS (R\$)	Imposto sobre Transmissão - Intervios - TBI (R\$)	Total (R\$)	Per Capita (R\$)
Alvorada	2.948.766,43	3.572.075,58	1.096.509,25	7.617.351,26	38,92
Cachoeirinha	4.091.363,74	8.190.577,48	2.698.602,51	14.980.543,73	126,64
Campo Bom	6.585.808,95	7.482.113,86	1.025.270,86	15.093.193,67	251,21
<i>Canoas</i>	12.269.071,96	41.467.358,69	7.366.248,77	61.102.679,42	188,57
Est. Velha	3.176.355,74	2.238.541,91	581.651,74	5.996.549,39	140,80
Esteio	3.308.808,55	5.555.428,83	1.154.916,71	10.019.154,09	124,20
Gravataí	6.104.525,77	13.552.566,23	3.121.618,32	22.778.710,32	89,06
Guaíba	1.702.479,70	5.901.948,26	966.337,30	8.570.765,26	90,00
<i>N. Hamburgo</i>	17.488.735,42	28.098.182,26	6.118.210,95	51.705.128,63	216,29
<i>Porto Alegre</i>	242.748.390,30	382.864.481,10	125.996.893,50	751.609.764,90	533,08
<i>S. Leopoldo</i>	14.134.202,14	18.821.006,50	3.675.172,22	36.630.380,86	171,00
Sapiranga	3.517.794,81	2.821.265,05	797.314,91	7.136.374,77	95,13
<i>Sap. do Sul</i>	3.575.190,39	4.868.344,67	781.298,74	9.224.833,80	70,43
Viamão	2.346.250,90	4.774.050,74	1.723.091,83	8.843.393,47	36,97
TOTAL	323.997.744,80	530.207.941,16	157.103.137,61	1.011.308.823,57	155,16

Quadro 03 – Arrecadação de impostos municipais. Fonte: IBGE. Elaborada por Thiago Mauer Lopes.

Assim, apesar de não sofrer intensamente da falta de capitais como as cidades de Alvorada e Viamão, as mais pobres da RMPA em quase todos os quesitos, Esteio conta com uma arrecadação média, se comparada aos outros municípios da tabela. A disponibilidade de verbas municipais é abundante, mas o repasse de verbas federais é, obviamente, bem vindo, como veremos mais adiante.

Além da delegação e aplicação de programas sociais federais, a descentralização também atingiu Esteio de outra maneira, através da privatização. Em meados da década de 2000 o hospital municipal São Camilo teve uma de suas alas vendidas ao capital privado, e a verba oriunda desse foi aplicada na reforma do resto da instituição, que deu em excelente salto de qualidade.

Estaremos então, nas próximas páginas, analisando dois momentos importantes na descentralização da federação brasileira. Daremos destaques separados aos dois períodos, de forma a compreendermos as alterações que as reformas políticas realizadas pelos governos de FHC e Lula tiveram na Assistência Social no município de Esteio, de forma a testar as hipóteses a que nos objetivamos, a partir da situação neutra da prefeitura da cidade, e que pode ser tomada como representante daquilo que aconteceu no cenário político nacional, ao menos no fator ideológico/partidário.

3.1 A Assistência Social durante o 2º Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)

A Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social de Esteio (SMCAS) foi implantada em 29 de junho de 2000, após caloroso debate pela emancipação dessa com relação à Secretaria da Saúde e Ação Social. O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), formado pelos responsáveis pelos programas sociais e por membros da sociedade civil vinha apresentando dificuldades para conseguir verbas municipais e para conseguir a atenção do governo federal, o que levou ao início dos debates.

A nova Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, serviu de estímulo para a criação da nova secretaria, que adequava o município à descentralização das funções sociais, até então sob responsabilidade da União e dos municípios, de forma conjunta, e que passava a delegar essas funções exclusivamente ao governo municipal. Entretanto, para que os repasses fossem recebidos pela cidade, essa deveria cumprir um caderno de encargos, que cobrava estrutura administrativa e implementativa das verbas, além de maior participação da comunidade, e a SMCAS servia de veículo fortalecido para tal.

A secretaria, visando a democratização de seus serviços, está dividida em duas instâncias (além da administrativa), que são o CMAS e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA). Além dessas duas instâncias, a SMCAS conta com serviços assistenciais privados, administradas pela Sociedade

Civil. A Soma de todas essas formam a Rede Municipal de Assistência Social (RMAS).

Assim, os valores de verbas federais enviadas para as ações sociais no município passam a ser recebidas pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), administrado pelo CMAS, que se reúne todos os meses desde 1997 para decidir a respeito da implementação dos programas aos quais se faz responsável.

Os dados que utilizaremos foram extraídos do Livro de Atas dessas reuniões, que não citam em momento algum o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e nenhum tipo de repasso de verbas referente ao ano de 1999, ao mesmo tempo em que apresenta os valores utilizados do FMAS, principalmente no que diz respeito ao auxílio aos portadores de deficiências e ao auxílio funeral. Assim, sem menção ao governo federal, concluímos que não houve repasses da União ao município naquele ano, e se houveram, não são dignos de nota. É razoável afirmar que isso ocorre pela falta de uma Secretaria específica que pudesse receber tais verbas.

Entretanto, o fato de não haver envio de verbas, de uma instância para a outra, não significa que não houve políticas assistenciais na cidade. A assistência social em Esteio tem sido realizada por meio de convênios, ou seja, instituições privadas e/ou não governamentais se cadastram na CMAS para que possam receber o apoio estatal. Assim, em 1997 a cidade passou a transferir fundos para que deficientes físicos pudessem ser recebidos pela APAE da cidade, que estaria, assim, realizando o trabalho em nome da prefeitura. O mesmo ocorre com os programas de Creches e abrigos para crianças e idosos, descentralizando o serviço.

No ano de 2000, após a criação da SMCAS e da LRF, a prefeitura aumenta o número de assistentes sociais no seu quadro de funcionários, intensificando os trabalhos sociais. No período a cidade passa a receber o aporte federal, principalmente nos programas de repasse direto de verbas para as famílias, como o Auxílio Alimentação, oferecido em forma de cestas básicas, o vale Transporte e o Vale-Gás. Como os valores referentes a esses programas não passam pelo FMAS, caindo direto nas contas dos beneficiados, a Secretaria, que iniciava suas ações, não possui dados relativos aos repasses, que se intensificaram apenas no ano seguinte.

Em 2001 os programas de abrigo e creches, anteriormente realizados unicamente com as verbas do FMAS, passam a receber aporte do FNAS também. Os dados referentes à esses são os primeiros que aparecem como oriundos da União nos registros, e apresentam um repasse total de R\$ 45.600,00 nos cofres do município, valor que, se não se mostrava como altamente necessário para a continuação dos programas municipais, ao menos deixa claro que os objetivos dos governos municipal e federal estavam em sincronia, já que foram aplicados justamente aos tipos de assistência que a Secretaria já vinha prestando, conforme o quadro 04. Vale lembrar que nesse ano as verbas utilizadas pelo FNAS, de origem interna do município foram de R\$ 128.421,00, e que a verba federal ampliou e capacidade de aplicação do município.

PROGRAMAS	1999 (R\$)	2000 (R\$)	2001 (R\$)	2002 (R\$)	TOTAL (R\$)
Abrigo Infantil (entidades consorciadas)	-	-	18.928,56	8.400,00	27.328,56
Creches	-	-	22.330,32	9.912,00	32.242,32
PETI Bolsa	-	-	-	-	0,00
PETI Jornada	-	-	-	-	0,00
Programas voltados à deficientes (entidades consorciadas)	-	-	-	-	-
Atendimento à idosos Comunidade Solidária	-	-	4.341,12	1.926,76	6.267,88
TOTAL	-	-	45.600,00	20.238,76	65.838,76

Quadro 04 – Repasse de Verbas durante o governo FHC. Fonte: Livro de Atas do CMAS Esteio.
Elaborado por Thiago Mauer Lopes.

Se as verbas aparecem em 2001, já no ano seguinte recebem um corte brusco, reduzidos à menos da metade do ano anterior. Sem essa verba, a prefeitura reduziu a utilização de gastos com o programa, aumentou a aplicação de verbas locais e cobriu o rombo deixado pela expectativa que gerava o repasse da União, principalmente nos programas de creches, que mais precisavam.

Com referencia ao mais bem sucedido programa do governo FHC, o PETI, Esteio jamais recebeu a verba da União, pois as comissões decisórias a respeito do programa jamais encontraram crianças trabalhando na cidade, que também não enviou ao governo a solicitação de apoio, descartando a necessidade desse.

Temos, portanto, que durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, a cidade não contou com um repasse massivo de verbas da União, se comparado àquilo que o município investia, que segundo os assessores e secretários da SMCAS, “é muito maior que o dos governos nacional e estadual”. Esse repasse menor muito se fez pela estruturação que vinha passando a área no município, formando a Secretaria correspondente à política, e também pela falta de interesse municipal na adequação às normas da União. Entretanto, mesmo após a LRF, que acabou levando as prefeituras a tomar o formato exigido pelo Governo Federal, para que as verbas fossem realocadas não apenas na Assistência Social, mas em todas as áreas, os financiamentos foram poucos, demorando um ano ainda para tomarem forma, e sendo reduzidos já na segunda temporada de repasses.

Assim, a cidade encontrava-se autônoma em suas políticas, eo próximo governo teria uma cidade de Esteio bem estruturada, não por vias federais, mas pelas políticas locais, que ainda assim, poderiam seguir trabalhando com a descentralização de políticas do Governo Federal, que incentivaria a continuação dos programas que o município já vinha aplicando ainda antes da criação da moderna Secretaria.

3.2 A Assistência Social durante o 1º Governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006)

Ao início do governo Lula, ao contrário do segundo governo de FHC, a cidade de Esteio já contava com a organização da SMCAS bem estruturada, o que possibilita a imediata implementação dos novos programas do governo Federal.

Entretanto, o primeiro programa implantado pelo governo Lula é o Fome Zero, parte da plataforma eleitoral utilizada no anterior, e que mais que repasse de verbas, buscava a criação de uma estrutura de recolhimento e distribuição de alimentos

oriundos de doações e da agricultura familiar, que estava sendo financiada pelos bancos nacionais de desenvolvimento.

Enquanto da duração do programa, a cidade de Esteio não recebeu repasses do governo federal com respeito ao Fome Zero. Uma pesquisa nas atas de reuniões do CMAS em 2003 explica a razão de tal. Nenhuma das entidades filiadas para o recebimento de incentivo às políticas da Secretaria aceitou a adaptação necessária para o recebimento do apoio federal, tendo em vista que seria necessária a contratação de pessoal, ampliação de estrutura física e outro detalhes, apenas visando a distribuição de alimentos para fora das paredes da instituição, preferindo, todas, abster-se desse programa.

Mesmo sem receber verbas referentes ao principal programa do governo (que seria abandonado mais tarde), a SMCAS teve um *boom* de verbas encaminhadas para o FMAS já em 2003, se comparadas ao governo anterior. Essa clara expansão pode ser vista a partir do quadro abaixo.

PROGRAMAS	2003 (R\$)	2004 (R\$)	2005 (R\$)	2006 (R\$)	TOTAL (R\$)
Abrigo Infantil (entidades consorciadas)	-	18.900,00	15.750,00	11.550,00	46.200,00
Creches	52.898,00	52.898,16	74.047,02	54.274,00	234.117,18
PETI Bolsa	-	6.000,00	18.500,00	17.150,00	41.650,00
PETI Jornada	-	4.800,00	10.800,00	23.260,00	38.860,00
Programas voltados à deficientes (entidades consorciadas)	28.500,00	33.082,80	34.054,50	24.973,30	120.610,60
Atendimento à idosos	18.000,00	-	-	-	18.000,00
Comunidade Solidária	24.500,00	-	-	-	24.500,00
TOTAL	123.898,00	115.680,96	153.151,52	131.207,30	499.437,78

Quadro 05 – Repasse de Verbas durante o governo Lula. Fonte: Prestação de contas da SMCAS de Esteio à União. Elaborado por Thiago Mauer Lopes.

O Responsável pelo grande aumento no repasse foi a criação do Sistema único de Assistência Social (SUAS), pela União e a normatização da delegação de funções realizadas por essa. Assim, as verbas tiveram um acréscimo, passando a servir de incentivo e modelo de programas para a prefeitura, de forma que, sozinhas,

as creches da cidade passaram a receber do FNAS mais que o dobro daquilo que havia sido repassado para todos os programas no ano anterior.

Em 2004 a cidade passa a receber também o aporte de um novo programa, o PETI, pois após a criação do Cadúnico, cadastro único nacional e centralizado levou à constatação de que haviam pelo menos 20 crianças em situação de trabalho na cidade. O repasso desse programa aumentou em número nos anos seguintes, chegando à R\$ 17.150,00 em 2006, atendendo diretamente à 90 crianças através do cartão alimentação, programa do PETI Bolsa, e com R\$ 23.260,00 com o PETI Jornada, que consiste de envio financeiro às prefeituras para aplicação em medidas preventivas de combate ao trabalho infantil.

Na área dos abrigos infantis, creches e atendimento à pessoas com deficiência física, a SMCAS seguiu trabalhando com entidades conveniadas, que fazem o serviço e recebem o aporte financeiro para o atendimento aos usuários e visitas regulares de assistentes sociais de forma a oferecer 130 leitos para menores e no último ano para idosos também (sendo que 30 das vagas são financiadas pela União, e 100 pelo FMAS), 346 vagas em creches, e 110 pessoas beneficiadas pela instituição de auxílio às pessoas com deficiência, a APAE.

O Maior aporte financeiro oriundo do plano Nacional tem sido com relação à emendas parlamentares para construção de novos prédios e como programas especiais de pouca duração. Esses casos consistem de um bom aporte de verbas com aplicação pré-definida, e por serem repasses diretos e independentes da instância local ou de aplicações pelas secretarias, não serão aqui trabalhados.

Apesar da clara política social que o governo federal implantou nesse mandato com relação ao anterior, as verbas do FNAS não são em número suficiente para aplicação dentro do município. Segundo uma das secretarias entrevistadas durante a pesquisa, “a verba federal serve apenas de incentivo às políticas que a prefeitura irá tomar”, ou seja, o governo federal cobra que o município realize o trabalho em certo setor, se o município aceitá-lo a verba é passada para o FMAS, a prefeitura, então, aplica um valor mais alto que os 20% que o programa costuma cobrar da localidade em contrapartida, tornando o serviço algumas vezes mais efetivos do que se contasse apenas com a verba federal.

Ainda que a verba oriunda da União seja importante para muitos municípios que dependem diretamente dela a manutenção de seus programas sociais, isso não se aplica à cidade de Esteio. Para se ter uma idéia, o FMAS aplicou R\$ 673.527,34 e R\$ 170.139,24 em 2005 e 2006, respectivamente, enquanto que o governo federal transferiu R\$ 153.151,52 e R\$ 131.207,30 nos mesmos anos, tornando a cidade de Esteio autônoma e capacitada para realização de suas próprias políticas, adotando às políticas do SUAS quando essas mostram-se coerentes com os planos da SMCAS, pois nesses casos a verba é bem vinda de forma à complementar aquelas que já estarão sendo investidas.

Esteio, portanto, não vê nas verbas federais a solução de seus problemas, mas como parte de um incremento financeiro àquelas políticas que de qualquer forma a cidade estaria realizando, e que já o fazia mesmo durante o governo anterior, que fora menos preocupado com as políticas de inclusão que a SMCAS vem trabalhando.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Objetivo do estudo de caso apresentado nesse trabalho foi comparar os governos de FHC e Lula no período de 1999 a 2006, e constatar qual deles teria um enfoque mais assistencial. O município de Esteio constitui-se de uma boa base para estudo pelas suas peculiaridades. Não é um município dito pobre, sua prefeitura esteve por todo o período nas mãos de um partido neutro com relação ao cenário nacional, o PSB, dos Prefeitos Vandelan Vasconcelos e Sandra Beatriz Silveira, e a estrutura desenvolvimentista da cidade permite a aplicação de políticas sociais próprias e duradouras.

Nesse cenário podemos perceber a clara visão de assistência oferecida pelo Partido dos Trabalhadores, na figura do Presidente Lula, que quando esteve no executivo nacional ampliou em seis vezes (de 2002 para 2003) o repasse de verbas para os mais necessitados na cidade de Esteio. Claro que a assistência social da cidade, ainda que “neutra”, parece ter recebido melhor esse governo com relação ao do PSDB, pois estava mais preparada e aberta aos planos desse, e aplicou valores mais elevados para realização dos serviços.

A literatura já afirmava que a estrutura de relações diretas entre as duas esferas de governo se formara pela capacidade de Fernando Henrique Cardoso em habilitar uma coordenação de diálogo nacional, o que aparece nos dados apresentados, tendo em vista que é durante o governo desse que as verbas aparecem para as esferas subnacionais, mas que seria Lula quem levaria essa política a um novo nível, dando maior qualidade de vida aos habitantes dos municípios mais pobres do Brasil, e ampliando a capacidade de políticas sociais daquelas prefeituras em melhores condições sócio-econômicas.

A surpresa do trabalho, intrínseca à toda ciência, fica pela constatação da capacidade elevada do município em realização das políticas por conta própria. No cenário esteiense as políticas federais aparecem como um *plus* à assistência social local, eficiente e que vem a tempos alcançando a população de baixa renda, que não é pouca mas que não está desassistida.

As relações entre esferas ficaram bastante nítidas nas atas das reuniões do CMAS, que deixam clara a possibilidade de contato direto com a União já no ano

2000, quando os vereadores, em conjunto com vice prefeito e assistentes sociais, preparam um plano à ser levado diretamente ao presidente da República, solicitando verba especial para ampliação de abrigo, e segue ao longo de toda a história recente do município, com aporte para o saneamento básico, realocação de vilas ribeirinhas ao arroio sapucaia e construção de centros comunitários, mas que se intensifica com a criação dos Ministérios das Cidade e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A descentralização aparece nessa pesquisa não apenas no cenário da delegação de funções de um plano de governo para o outro, mas é visível a partir do momento que as autoridades da área no município não criam estrutura para que o município possa aplicar autonomamente, por instituições próprias, as políticas sociais, mas que firmam convênios com entidades da sociedade civil, igrejas e outros, transferindo a função para esses. Claro que essas instituições não ficam desamparadas, recebem todo o suporte financeiro, de psicólogos e assistentes sociais, e aplicam o seu trabalho de forma coerente, tendo em vista que a verba disponível na soma dos fundos federais e municipal possibilitam o a realização do bom trabalho.

Por fim, podemos afirmar que o trabalho serviu para entender uma realidade diferente daquela que a maior parte da literatura trabalha costuma tratar, e focar no outro lado da moeda: como os municípios ricos vêem as políticas federais, o que serviria para uma boa continuação de trabalho sobre o tema. Assim, Esteio recebe a ajuda vinda de cima, aplica essa, e investe um valor muitas vezes maior em cima, possibilitando dignidade e oferecendo um futuro melhor aos seus cidadãos mais carentes com relação aos que sofrem dos mesmos problemas em outras cidades, estejam eles durante um Governo Federal mais voltado para as necessidades daqueles que passam por maiores dificuldades, estejam eles durante um governo voltado para o crescimento econômico e expansão de mercados.

Assim, concluímos que não apenas o repasse de verbas não é constante ao longo de um primeiro mandato, sofrendo alterações valorativas independente do ano de governo que se tome, e que o governo de Luis Inácio Lula da Silva, ainda que usufruindo de muito da estrutura criada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, tem sim um enfoque mais assistencial, que trabalha pela diminuição das

desigualdades, e no caso de Esteio, incentiva a promoção de condições de vida melhores à crianças e deficientes, já que a desigualdade não é o ponto principal a que a política local visa combater, direcionando os repasses às políticas que estão sendo aplicadas.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz; Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos Anos FHC. In: Abrucio, Fernando Luiz e Loureiro, Maria Rita Garcia (orgs.). O Estado numa era de reformas: Os anos FHC, Brasília, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz & FRANZESE, Cibele; Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: Construindo uma Nova Gestão Pública, Rio Grande do Norte, 2010.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; Descentralização e Reforma do Estado: A Federação brasileira na encruzilhada. In: Rumos, 1(2), 1999.

AFFONSO, Rui de Britto Alvares; Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. In: São Paulo em perspectiva 10(3), 1996.

ARRETCHE, Marta; Federalismo e Democracia no Brasil – A visão da ciência política norte-americana. In: São Paulo em perspectiva, 15(4), 2001.

ARRETCHE, Marta; Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. In: São Paulo em perspectiva, 18(2), 2004.

ARRETCHE, Marta; O Mito da Descentralização: Maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas? In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31, 1996.

ARRETCHE, Marta; Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. O Processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes, Tese de doutorado apresentado na Unicamp, Campinas, 1998.

ARRETCHE, Marta; Relações Federativas nas Políticas Sociais. In: Educ. Soc., Campinas, 2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

CINTRA, Antônio Otávio; A Política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. In: Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro. Belo Horizonte, 1972

DE ALMEIDA, Maria Hermínia; A Política Social no Governo Lula. In: Novos Estudos, nº70, Novembro de 2004.

DE ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares & CARNEIRO, Leandro Piquet; Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. In: Opinião Pública, vol. IX, nº 1, 2003.

DE ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; Recentralizando a Federação? In: Revista de sociologia e Política, Curitiba, 2005.

DRAIBE, Sônia; A Política Social do Período FHC e o sistema de proteção social. In: Tempo Social, USP, novembro de 2003.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais nº 53, 2002.

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa; O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um Balanço Bibliográfico. In: Organizações e Sociedades, vol. 9, 2002.

LUZ, Miguel; Ao Longo dos Trilhos. Esteio, 2005

PARANHOS, Adalberto; O Coro da Unanimidade Nacional: O Culto ao “Estado Novo”. In: Revista de Sociologia e Política (9), Curitiba, 1997.

PEREIRA, Larissa Dahmer; Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios. Disponível em:
<http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf> acesso em 18 de maio de 2011 às 09:30.

SOUZA, Celina; Federalismo, Desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: Revista de Sociologia e Política nº 24: 105-121 Junho. 2005.

SOUZA, Celina; Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. In: Dados vol. 41 nº 3, Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, Celina; Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local. In: A Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos, Recife, 1998.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello; Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1990.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: A Peculiaridade Institucional Brasileira. In: Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v.42, Curitiba, 2005

www.cnm.org.br/ <acessado em 17 de maio de 2011>

www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/index.php <acessado em 20 de maio de 2011>

www.ibge.gov.br/cidadesat/ <acessado em 18 de maio de 2011>

www.esteio.rs.gov.br <acessado em 21 de maio de 2011>

www.trensurb.gov.br <acessado em 21 de maio de 2011>

ANEXO - Entidades cadastradas na SMCAS

APAE

Creche Comunitária Criança Esperança

AME

Creche Comunitária Ana Sestília Toniolo

Creche NS das Graças

Asilo Betel

Paróquia N^a. S^a. das Graças

Escola Coração de Maria

Comunidade evangélica luterana São João

Sociedade Espírita Gabriel Delanne

Associação de Voluntários Maria José

AACRA

Associação dos Voluntários - Solidariedade do Sagrado Jesus